

# El estado de las reformas del Estado en América Latina

*Prólogo de  
Francis Fukuyama*

*Editado por  
Eduardo Lora*



*El estado de las reformas del Estado  
en América Latina*



# EL ESTADO DE LAS REFORMAS DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

Eduardo Lora  
Editor

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PUBLICACIÓN CONJUNTA DEL BANCO MUNDIAL,  
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
Y MAYOL EDICIONES

*The State of State Reform in Latin America*

© 2007 The Inter-American Development Bank

Todos los derechos reservados

El estado de las reformas al Estado en América Latina

© 2007 Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.

Banco Mundial

1818 H Street, NW

Washington, DC 20433, USA

info@mayolediciones.com, Bogotá, Colombia

This work was originally published by The World Bank in English as *The State of State Reform in Latin America* in 2006. This Spanish translation was arranged by Mayol Ediciones. Mayol Ediciones is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

Publicado originalmente en inglés como: *The State of State Reform in Latin America* por el Banco Mundial en 2006. La traducción al castellano fue hecha por Mayol Ediciones, editorial que es responsable de su precisión. En caso de discrepancias, prima el idioma original.

Los puntos de vista y opiniones expresados en esta publicación son de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

*Derechos y autorizaciones*

El material de este libro está protegido por derechos de autor. La copia o transmisión no autorizada de partes de esta obra o del total de ella puede constituir violación de las leyes aplicables. El Banco Mundial estimula la difusión de esta obra y normalmente concederá la autorización con prontitud.

Para obtener autorización de fotocopiar o reimprimir cualquier parte de esta obra, por favor enviar una solicitud con información completa al Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, teléfono 978-750-8400, fax 978-750-4470, [www.copyright.com](http://www.copyright.com).

Todas las demás averiguaciones sobre derechos y licencias, inclusive derechos subsidiarios, deben dirigirse a la Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, e-mail [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

Primera edición en castellano: agosto de 2007

ISBN 978-958-8307-14-5

Traducción al castellano: Ignacio Caviedes Hoyos

Coordinación editorial: María Teresa Barajas S.

Diseño de cubierta: Banco Mundial

Edición y diagramación: Mayol Ediciones

# Foro sobre desarrollo de América Latina

Esta serie se creó en 2003, con el fin de promover el debate, difundir información y análisis, y compartir el interés y la complejidad de los aspectos de mayor actualidad del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Es patrocinada por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe y el Banco Mundial. Los textos escogidos para esta serie son representativos de las investigaciones y las actividades de más alto nivel realizadas por estas instituciones y han sido seleccionados en función de su importancia para la comunidad académica, las autoridades, los investigadores y los lectores interesados en estos temas.

## Miembros del Comité Asesor

**Inés Bustillo.** Directora, Oficina de Washington, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.

**José Luis Guasch.** Consejero Regional para América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

**Stephen Haber.** Profesor de la cátedra A.A. y Jeanne Welch Milligan, Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Stanford e investigador superior de la cátedra Peter and Helen Bing, de la Hoover Institution.

**Eduardo Lora.** Asesor principal, Departamento de Investigaciones, Banco Interamericano de Desarrollo.

**José Luis Machinea.** Secretario ejecutivo, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.

**Guillermo E. Perry.** Economista jefe para la región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

**Luis Servén.** Gerente de Investigaciones de la Vicepresidencia de Economía del Desarrollo, Banco Mundial.



# Los colaboradores

**Juan Benavides** es profesor del Departamento de Administración de la Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.

**Alberto Chong** es economista principal de investigaciones del Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

**Juan Carlos Cortázar** es especialista en modernización del Estado del Departamento 1 de Operaciones Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

**Robert Daughters** es especialista principal en desarrollo urbano del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

**Koldo Echebarría** es representante de la oficina local en Chile del Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago, Chile.

**Gabriel Filc** es coordinador de proyectos e investigador del Cippec (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) de Buenos Aires, Argentina.

**Arturo Galindo** es el economista jefe de la Asociación Bancaria de Colombia, profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.

**Leslie Harper** es especialista en modernización del Estado del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

**Eduardo Lora** es el asesor principal del Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

**Gustavo Márquez** es consejero principal laboral del Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.



**Alberto Melo** es economista senior para países, del Departamento 3 de Operaciones Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

**Carmelo Mesa-Lago** es profesor emérito distinguido de la Universidad de Pittsburg, Pittsburg, Pennsylvania.

**Alejandro Micco** es el director de Mercados de Capital del Ministerio de Finanzas de Chile, Santiago, Chile.

**Juan Carlos Navarro** es jefe de la Unidad de Educación del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

**Ugo Panizza** es economista senior de UNCTAD, Naciones Unidas en Ginebra, Suiza.

**J. Mark Payne** es especialista en sociedad civil del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

**Juan Cruz Perusia** es especialista asistente de programas de la Sección de Operaciones de Investigaciones Educativas del Instituto de Estadísticas de la Unesco, Montreal, Canadá.

**Andrés Rodríguez-Clare** es profesor de economía de Pennsylvania State University, University Park, Pennsylvania.

**Carlos Scartascini** es economista senior del Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

**Mariana Sousa** es estudiante de doctorado de la Universidad de Notre Dame, South Bend, Indiana.

# Contenido

|                                                                                              |       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Prólogo                                                                                      | xv    |
| <i>Francis Fukuyama</i>                                                                      |       |
| Reconocimientos                                                                              | xxi   |
| Siglas y abreviaturas                                                                        | xxiii |
| 1. LA REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA: UNA REVOLUCIÓN SILENCIOSA                        | 1     |
| <i>Eduardo Lora</i>                                                                          |       |
| 2. LA REFORMA POLÍTICA: CAMBIANDO LAS REGLAS DEL JUEGO                                       | 65    |
| <i>J. Mark Payne y Juan Cruz Perusia</i>                                                     |       |
| 3. BREVE PANORAMA DE LA REFORMA JUDICIAL EN AMÉRICA LATINA: OBJETIVOS, DESAFÍOS Y RESULTADOS | 99    |
| <i>Mariana Sousa</i>                                                                         |       |
| 4. LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL EMPLEO PÚBLICOS EN AMÉRICA LATINA                  | 139   |
| <i>Koldo Echebarría y Juan Carlos Cortázar</i>                                               |       |
| 5. INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS                                                             | 175   |
| <i>Gabriel Filc y Carlos Scartascini</i>                                                     |       |
| 6. TENDENCIAS Y RESULTADOS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS                                       | 209   |
| <i>Eduardo Lora</i>                                                                          |       |
| 7. REFORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y POLÍTICA                                           | 243   |
| <i>Robert Daughters y Leslie Harper</i>                                                      |       |
| 8. PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN AMÉRICA LATINA                                              | 297   |
| <i>Alberto Chong y Juan Benavides</i>                                                        |       |
| 9. DOS DÉCADAS DE REFORMAS FINANCIERAS                                                       | 325   |
| <i>Arturo Galindo, Alejandro Micco y Ugo Panizza</i>                                         |       |

|     |                                                                                                                              |     |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 10. | POLÍTICAS E INSTITUCIONES DE DESARROLLO PRODUCTIVO<br><i>Alberto Melo y Andrés Rodríguez-Clare</i>                           | 355 |
| 11. | LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES Y ASISTENCIA SOCIAL<br><i>Carmelo Mesa-Lago y Gustavo Márquez</i>                  | 397 |
| 12. | LAS REFORMAS EDUCATIVAS COMO REFORMAS DEL ESTADO:<br>AMÉRICA LATINA EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS<br><i>Juan Carlos Navarro</i> | 433 |

## RECUADROS

|      |                                                                                      |     |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1  | Uruguay: un punto de inflexión en el tamaño de la burocracia                         | 153 |
| 4.2  | Perú: la reducción ineficaz del tamaño de la administración pública                  | 154 |
| 4.3  | El avance de la meritocracia en Chile                                                | 158 |
| 4.4  | Mérito y flexibilidad en el gobierno central de Costa Rica                           | 159 |
| 4.5  | Brasil: Reforma y adaptación de una burocracia administrativa clásica                | 162 |
| 4.6  | Burocracias clientelistas en los países centroamericanos                             | 167 |
| 4.7  | La creación de burocracias basadas en méritos en las administraciones tributarias    | 170 |
| 5.1  | Restricciones a gobiernos subnacionales. La Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil  | 189 |
| 12.1 | Un catálogo de reformas educativas: la amplia y sostenida reforma educativa en Chile | 437 |

## GRÁFICOS

|      |                                                                                                   |     |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.1a | Voz y responsabilidad y estabilidad política, 2004                                                | 10  |
| 1.1b | Imperio de la ley y control de la corrupción, 2004                                                | 11  |
| 1.2  | Calidad de la administración pública                                                              | 20  |
| 1.3  | Índice de madurez del proceso de descentralización                                                | 34  |
| 1.4  | Calidad regulatoria, 2004                                                                         | 36  |
| 1.5  | Gasto público social per cápita                                                                   | 45  |
| 1.6  | Distribución del gasto público social                                                             | 46  |
| 2.1  | Sistemas de elección presidencial (número de países)                                              | 72  |
| 3.1  | Remuneración de los jueces y tasa de compresión salarial, 2000                                    | 120 |
| 3.2  | Indicadores subjetivos de independencia judicial en países latinoamericanos seleccionados         | 121 |
| 3.3  | Indicadores de independencia judicial de jure y de facto en países latinoamericanos seleccionados | 122 |
| 4.1  | Estrategias de reforma de la administración pública                                               | 144 |

|     |                                                                                                       |     |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.2 | Empleo total en el sector público, 1995 y 1999                                                        | 152 |
| 4.3 | Valor de la nómina del sector público, 1995 y 1999                                                    | 155 |
| 4.4 | Índice de consistencia estratégica de la administración pública                                       | 156 |
| 4.5 | Índice de mérito                                                                                      | 157 |
| 4.6 | Índice de capacidad funcional                                                                         | 160 |
| 4.7 | Subíndices de capacidad funcional                                                                     | 161 |
| 4.8 | Tamaño y calidad de la administración pública                                                         | 164 |
| 4.9 | Configuraciones burocráticas                                                                          | 165 |
| 5.1 | La trayectoria de las reformas                                                                        | 184 |
| 5.2 | Instituciones presupuestarias en 2000 y resultados fiscales, 2000-2002                                | 197 |
| 6.1 | Ingresos tributarios en América Latina                                                                | 223 |
| 6.2 | Ingresos tributarios por tipo de impuesto                                                             | 227 |
| 6.3 | Índice de neutralidad                                                                                 | 230 |
| 7.1 | Tendencias de descentralización fiscal                                                                | 245 |
| 7.2 | Áreas de prioridad en las reformas de políticas de descentralización, 1996 y 2004                     | 247 |
| 7.3 | Descentralización del gasto                                                                           | 255 |
| 7.4 | Nivel de descentralización sectorial, 1985, 1996, 2004                                                | 269 |
| 7.5 | Principales obstáculos para la descentralización, 1996 y 2004                                         | 271 |
| 7.6 | Impuestos asignados con mayor frecuencia a gobiernos subnacionales                                    | 277 |
| 7.7 | Impuestos subnacionales: administración tributaria y responsabilidades de políticas tributarias       | 278 |
| 7.8 | Nivel de madurez en los procesos de descentralización en la región versus descentralización del gasto | 290 |
| 8.1 | Actividad económica de empresas de propiedad del Estado                                               | 301 |
| 8.2 | Ingresos provenientes de privatización de los países en desarrollo, 1990-99                           | 303 |
| 8.3 | Privatización en América Latina, 1990-2000                                                            | 306 |
| 8.4 | Ingresos mundiales de privatización por sectores, 1990-2000                                           | 306 |
| 8.5 | Composición sectorial de los ingresos mundiales de privatización, 1990-2000.                          | 307 |
| 8.6 | Cambios en la rentabilidad después de la privatización                                                | 312 |
| 8.7 | Eficiencia operativa después de la privatización                                                      | 313 |
| 8.8 | Índice de regulación en el sector de telecomunicaciones                                               | 317 |
| 8.9 | Índice de regulación en el sector eléctrico                                                           | 317 |
| 9.1 | Participación de los bancos de propiedad del Estado en los activos bancarios totales, según regiones  | 331 |
| 9.2 | Participación de los bancos de propiedad del Estado en los activos bancarios totales, América Latina  | 332 |
| 9.3 | Indicadores de desempeño relativo de bancos de propiedad del Estado versus bancos privados            | 334 |

|      |                                                                                          |     |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 9.4  | Liberalización financiera                                                                | 337 |
| 9.5  | Liberalización financiera en América Latina                                              | 338 |
| 9.6  | Cumplimiento promedio de los principios de Basilea para la supervisión bancaria efectiva | 341 |
| 9.7  | Reformas a los mercados de capitales en América Latina                                   | 343 |
| 9.8  | Bonos locales como proporción del PIB                                                    | 344 |
| 9.9  | Activos de los fondos de pensiones                                                       | 345 |
| 9.10 | Derechos efectivos de los acreedores                                                     | 349 |
| 9.11 | Duración de los procesos por quiebra                                                     | 350 |

## CUADROS

|      |                                                                                                            |     |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.1  | Cambios en las reglas de elección presidencial, 1978 (o año de transición a la democracia) a 2004          | 14  |
| 1.2  | Indicadores de calidad de reformas judiciales en países seleccionados                                      | 18  |
| 1.3  | Reformas a las instituciones presupuestales                                                                | 24  |
| 1.4  | Recaudo de impuestos en 1985-89 y 2000-03                                                                  | 30  |
| 1.5  | Modelos y características de las reformas de pensiones en América Latina, 2005                             | 48  |
| 1.6  | Reformas institucionales en educación: descentralización y evaluaciones académicas                         | 54  |
| 2.1  | Cambios en las reglas de la elección presidencial, 1978 (o año de transición a la democracia) a 2005       | 70  |
| 2.2  | Reformas a los sistemas de elección presidencial                                                           | 74  |
| 2.3  | Reformas a las reglas sobre reelección presidencial                                                        | 78  |
| 2.4  | Duración del período presidencial                                                                          | 80  |
| 2.5  | Reformas electorales a la Cámara Baja                                                                      | 83  |
| 2.6  | Reformas al sistema electoral para el Senado                                                               | 84  |
| 2.7  | Efectos teóricos esperados de las reformas: Cámara Baja                                                    | 86  |
| 2.8  | Efectos teóricos esperados de las reformas: Cámara Alta                                                    | 86  |
| 2.9  | Elecciones primarias                                                                                       | 89  |
| 2.10 | Legislación vigente en determinadas áreas de reglamentación de la financiación electoral y de los partidos | 91  |
| 2.11 | Límites sobre el gasto y la duración de las campañas electorales                                           | 92  |
| 2.12 | Reformas significativas que afectan la reglamentación de la financiación política                          | 94  |
| 3.1  | Objetivos, medios, indicadores de éxito y principales promotores de las reformas                           | 102 |
| 3.2  | Tipos de reformas según tipos de reformadores, 1985 a 2004                                                 | 106 |
| 3.3  | Principales obstáculos a la independencia judicial, por países                                             | 111 |
| 3.4  | El papel y composición de los consejos judiciales en países latinoamericanos seleccionados                 | 116 |
| 3.5  | Índice de reforma judicial en 10 países latinoamericanos seleccionados                                     | 124 |

|      |                                                                                                                      |     |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1  | Procesos de reforma en Brasil, Chile y Perú                                                                          | 148 |
| 5.1  | Resumen de las reformas fiscales en América Latina                                                                   | 184 |
| 5.2  | Restricciones numéricas en América Latina                                                                            | 185 |
| 5.3  | Relaciones entre los poderes: facultades del legislativo para efectuar cambios a la propuesta del ejecutivo          | 191 |
| 5.4  | Restricciones a los ministerios de línea en sus negociaciones con el ministerio de finanzas, 2005                    | 193 |
| 5.5  | Manejo de caja, 2005                                                                                                 | 194 |
| 5.6  | Promedio del saldo fiscal primario                                                                                   | 197 |
| 5.7  | Resultados de las regresiones. Variable dependiente: resultado primario del gobierno general                         | 198 |
| 6.1  | Tasas impositivas, 1985, 1995 y 2003                                                                                 | 214 |
| 6.2  | Incentivos tributarios a la producción e inversión, años alrededor de 2000                                           | 216 |
| 6.3  | Niveles de exención de impuestos a los ingresos personales y niveles mínimos de ingresos gravados con la tasa máxima | 219 |
| 6.4  | Ingresos tributarios como porcentaje del PIB, por países                                                             | 224 |
| 6.5  | Costos del recaudo de impuestos en países latinoamericanos seleccionados, 1998                                       | 228 |
| 6.6  | Índice de neutralidad tributaria, países seleccionados                                                               | 231 |
| 6.7  | Impuestos a las transacciones financieras                                                                            | 232 |
| 6.8  | Resumen de los estudios sobre la incidencia de los impuestos a los ingresos y al valor agregado                      | 233 |
| 6.9  | Gastos tributarios en países seleccionados                                                                           | 237 |
| 6.10 | Pérdida de ingresos tributarios por los Acuerdos de Libre Comercio con E.U.                                          | 233 |
| 7.1  | Primer año de elecciones democráticas para jefes municipales y de gobierno intermedio del poder ejecutivo            | 249 |
| 7.2  | Reformas que afectaron la autonomía política y participación ciudadana en los gobiernos subnacionales                | 251 |
| 7.3  | Secuencia de reformas fiscales en países con niveles avanzados de descentralización                                  | 257 |
| 7.4  | Secuencia de reformas fiscales en países con niveles intermedios de descentralización                                | 259 |
| 7.5  | Secuencia de reformas fiscales en países con descentralización limitada o incipiente                                 | 264 |
| 7.6  | Políticas de restricción al endeudamiento por países, 1996 y 2004                                                    | 285 |
| 8.1  | Características que afectan el alcance y la secuencia de la privatización                                            | 310 |
| 9.1  | Participación de activos bancarios públicos                                                                          | 333 |
| 9.2  | Requisitos de capital en América Latina                                                                              | 340 |
| 9.3  | Implementación de fondos privados de pensiones                                                                       | 345 |

|      |                                                                                                               |     |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 9.4  | Medidas del desarrollo del mercado de acciones para países seleccionados, 2003                                | 346 |
| 10.1 | Protección de las importaciones en el mundo en desarrollo en 1985 y en los primeros años de la década de 2000 | 358 |
| 10.2 | Actividad de las empresas de propiedad del Estado como porcentaje del PIB                                     | 361 |
| 10.3 | Los fondos sectoriales tecnológicos de Brasil                                                                 | 374 |
| 10.4 | Fondos de apoyo a las actividades de ciencia y tecnología en Chile                                            | 377 |
| 10.5 | Programas de promoción de redes de producción horizontal, vertical y territorial                              | 380 |
| 10.6 | Incentivos financieros y fiscales para sectores específicos en América Latina y el Caribe, 2001               | 381 |
| 10.7 | Resumen de los incentivos fiscales a las exportaciones                                                        | 386 |
| 10.9 | Crédito otorgado por bancos públicos de desarrollo                                                            | 390 |
| 11.1 | Características de los sistemas de pensiones en América Latina, 2005                                          | 402 |
| 11.2 | Sistemas privados y públicos: indicadores de desempeño, 2000-04                                               | 406 |
| 11.3 | Características de los programas de transferencias condicionadas                                              | 422 |
| 12.1 | Nivel de gobierno responsable de la educación                                                                 | 439 |
| 12.2 | Sistemas de evaluación en América Latina                                                                      | 449 |
| 12.3 | Tasas de matrícula, 1990 y 2000                                                                               | 462 |
| 12.4 | Años de educación, 1990 y 2000                                                                                | 463 |
| 12.5 | Comparación de tasas de matrícula escolar entre los quintiles 1 y 5 de distribución del ingreso               | 465 |

# Prólogo

*Francis Fukuyama\**

EN LA ÚLTIMA DÉCADA HA SURGIDO un amplio consenso en torno a la importancia de las instituciones y la capacidad de los Estados de proporcionar bienes públicos indispensables como determinantes esenciales del crecimiento económico. El énfasis en las políticas económicas que caracterizaron gran parte de los años ochenta y noventa ha dado paso a una mayor apreciación del hecho de que las políticas deben ejecutarse dentro del marco institucional apropiado: si éste no existe o no funciona de manera adecuada, una política que de otra forma sería buena, tal como la privatización o la liberación de los mercados de capital, podría tener consecuencias muy negativas. A su vez, la calidad del funcionamiento de las instituciones y la capacidad de reformarlas dependen de una multitud de factores políticos, pues las instituciones afectan y reflejan los intereses de actores importantes en cada sociedad.

Sin embargo, el consenso sobre la importancia de las instituciones ha ocultado varias áreas de incertidumbre. Una de ellas se refiere a cuáles instituciones son exactamente las más importantes para el crecimiento económico. Los economistas han tenido la tendencia a enfatizar los derechos de propiedad y las instituciones legales necesarias para protegerlos. Un régimen de derechos de propiedad existe dentro de otro conjunto de instituciones, esto es, el sistema político general cuyas funciones son facilitar la acción colectiva, resolver conflictos y legitimar decisiones tomadas por la comunidad política. Un sistema político dado puede no ser suficiente para generar la “voluntad” política de, por ejemplo, reformar un sistema judicial corrupto, o puede ser inestable debido a la incapacidad de resolver conflictos sociales sobre distribución o acceso al poder político. Además, el término “instituciones” como lo utilizan normalmente los economistas comprende no sólo reglas formales tales como constituciones y sistemas legales, sino también normas y hábitos informales que interactúan con las leyes y normas formales en formas complejas, las cuales son aun más difíciles de observar y transformar.

---

\* Profesor de la cátedra Bernard L. Schwartz de Economía Política Internacional en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de Johns Hopkins.



Así, aunque se ha establecido la relación empírica entre las instituciones y el crecimiento, sabemos mucho menos sobre los mecanismos que moldean a las instituciones y las estrategias prácticas y operables que pueden ocasionar la reforma institucional. Por eso es importante estudiar la experiencia actual de los países que han emprendido reformas institucionales, examinar qué progreso se ha realizado, qué obstáculos existen y cuáles han sido los efectos de las reformas que han tenido éxito. En esto radica el valor del presente volumen sobre reformas estatales en América Latina.

Quizás el hallazgo más notable en este libro es que se ha llevado a cabo en toda la región una silenciosa revolución institucional, que ha escapado a la atención de muchos observadores. América Latina ha experimentado muchas adversidades fuertes. Argentina sufrió una severa crisis en 2001 que provocó la disolución de su régimen monetario y un incumplimiento masivo de su deuda pública. Venezuela ha presenciado un desmantelamiento continuo de sus instituciones democráticas bajo la presidencia de Hugo Chávez, como también la politización de sus instituciones económicas. Populistas similares han aparecido en la escena en Bolivia, Ecuador y en otros países de la región. En Haití, la región contempla una genuina falla del Estado.

Estos casos tan visibles de inestabilidad, sin embargo, desvían la atención del amplio progreso en formación de capacidad institucional realizado en otros lugares de la región. En *El estado de las reformas del Estado en América Latina* se documenta un número apreciable de áreas en las que ha ocurrido este progreso. De la mayor importancia son las instituciones responsables del diseño de las políticas monetaria y fiscal: los bancos centrales, ministerios de finanzas y autoridades presupuestarias. La crisis de la deuda latinoamericana de principios de los años ochenta surgió, al fin y al cabo, precisamente a causa de los débiles diseños institucionales en estos campos. El aumento del precio del petróleo provocado por los choques petroleros de los años setenta ejerció presión sobre las cuentas corrientes y, a diferencia de la rápida reacción de Asia oriental, muchos países latinoamericanos importadores de petróleo respondieron, no recortando los gastos del gobierno para mantener el equilibrio fiscal bajo control, sino incurriendo en deudas en petrodólares reciclados. Por su parte, los países exportadores de petróleo se embarcaron en niveles de gasto muy por encima de sus ingresos. Los bancos centrales cubrieron los déficit fiscales por medio de emisiones monetarias, lo que condujo a espirales inflacionarias, caída de las monedas, devaluaciones y recesiones. Las consecuencias de esta mala administración de las políticas macroeconómicas fueron devastadoras: las tasas de crecimiento y los ingresos per cápita se estancaron o cayeron y los índices de pobreza aumentaron.

Hoy la situación es muy distinta. La independencia de los bancos centrales ha aumentado y es muy superior la capacidad técnica de los gobiernos para administrar los presupuestos. La capacidad de controlar el déficit fiscal requiere a menudo reformas políticas importantes. En países grandes de régimen federal, como Argentina, Brasil y México, los Estados individuales abusaron de sus poderes constitucionales y acumularon desequilibrios fiscales aunque el gobierno central mantuviera la disciplina presupuestaria; los presupuestos nacionales no pudieron alinearse sin una reasignación de poder entre los gobiernos centrales y estatales.

América Latina se enfrenta hoy a desafíos no muy diferentes a los de finales de los años setenta, cuando subieron con rapidez los precios de la energía y surgió una abundante oferta de financiación externa que se tradujo en déficit fiscales y de cuenta corriente. Aún así, en general, pocos gobiernos de la región parecen inclinados a repetir los errores macroeconómicos del pasado, lo cual ha sido válido en países como Argentina y Brasil dirigidos por presidentes de izquierda que han sido cautos en cuestionar los nuevos consensos sobre la administración prudente de la macroeconomía.

Un segundo campo importante de reforma ha sido el intento de descentralizar el poder político, no sólo a nivel de Estados individuales (como ha sucedido por mucho tiempo en los grandes países federales de la región), sino también hacia las municipalidades y localidades. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela, han emprendido iniciativas importantes en esta dirección. En Brasil, la ciudad de Pôrto Alegre incurrió en un experimento muy notorio de presupuestación participativa durante los primeros años de la década de 1990, lo que ha tenido el efecto positivo de debilitar las tradicionales redes de clientelismo y de obligar a los gobiernos locales a ser más transparentes en cuanto al uso de los fondos. La elaboración presupuestal participativa se ha extendido ahora a más de 140 ciudades de Brasil y se ha replicado en otras partes de la región. En Colombia, la elección directa de alcaldes ha permitido a las municipalidades enfrentar de diversas formas los problemas de inseguridad resultantes del tráfico de drogas y experimentar también con diversas modalidades de reforma educativa.

Pero la descentralización, claro está, no es una panacea y su impacto depende en buena parte de la forma en que se comparten responsabilidades y presupuestos entre autoridades centrales y locales. Con la ley de descentralización de 1994 de Bolivia, se creó un gran número de pequeñas unidades administrativas, pero la ley no les concedió poder real en áreas críticas como la educación. La capacidad de los estados subnacionales para manejar los déficit presupuestarios ha sido un obstáculo en los países federales, como Argentina y Brasil, aunque con la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000 Brasil avanzó en la solución de este problema.

Como lo indica este libro, el diseño de sistemas descentralizados es crítico para su éxito o fracaso. No es suficiente con sólo trasladar la responsabilidad a un nivel inferior de gobierno. Si éste continúa dependiendo de los recursos del gobierno central, o no se enfrenta a restricciones presupuestarias rígidas, puede viciarse el intento de reforma. Es importante mantener líneas de autoridad distintas, pues si se prestan para la renegociación constante, los esfuerzos fluirán hacia esa actividad en lugar de hacia la implementación de políticas públicas.

Por último, se han emprendido numerosos esfuerzos para reformar los sistemas políticos, sea para hacerlos más representativos o para incrementar la eficiencia de la toma de decisiones. Hace dos décadas, el politólogo Juan Linz criticó el presidencialismo como institución en Latinoamérica.<sup>1</sup> La naturaleza propia de las elecciones presidenciales produjo a menudo líderes elegidos por sólo una minoría del electorado y tales líderes carecieron por tanto de legitimidad. En el debate suscitado por Linz, la atención se desplazó de la forma como funciona el ejecutivo a los sistemas electorales. En América Latina, las legislaturas con mucha frecuencia no fueron capaces de generar mayorías fuertes y estables para dar soporte a las iniciativas provenientes del ejecutivo. En esto, las reglas precisas (como la inhabilidad de los partidos políticos en Colombia para controlar quién participaba en sus propias listas) fueron de mucha importancia.

La gran actividad en este campo ha tenido con frecuencia resultados mezclados. Argentina, Colombia y Perú extendieron períodos de gobierno para los presidentes, reforma que puede o no ser deseable en sí misma, pero que coincidió con las ambiciones de presidentes particulares para continuar en el cargo. La introducción de votaciones de segunda vuelta resuelve el problema de los presidentes minoritarios, pero tiende también a fragmentar los sistemas de partidos. El diseño de sistemas políticos implica compensaciones entre bienes sociales en competencia (por ejemplo, decisión contra resolución), con el resultado de que no hay un diseño institucional claramente óptimo.

Este libro también demuestra que siguen presentes enormes debilidades en las instituciones latinoamericanas que continuarán restringiendo las perspectivas de la región para el desarrollo económico y las democracias estables. Las más serias son la corrupción y el débil imperio de la ley en virtualmente todos los países excepto Chile, haciendo inseguros los derechos de propiedad y dirigiendo gran parte de la actividad económica

---

1 Ver Juan J. Linz, "Democracy: Presidential or Parliamentary - Does It Make a Difference?" (artículo preparado para el Taller sobre partidos políticos en el Cono Sur, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, 1984) y Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy* 1 (invierno, 1990): 51-69.

al sector informal. La administración pública general continúa siendo deficiente y los gobiernos que fracasan en prestar servicios públicos necesarios para sus votantes debilitan su propia legitimidad y provocan el cinismo sobre la democracia misma. En la Venezuela de Hugo Chávez se ha presenciado una sustancial regresión institucional porque el presidente ha politizado o colocado bajo su control virtualmente todas las instituciones de responsabilidad horizontal: Congreso, sindicatos, la comisión electoral, la compañía petrolera estatal y el sistema judicial.

Es comprensible que el progreso haya sido más lento en un área como la reforma legal que en la reforma de instituciones referentes a la política macroeconómica. Esta última incluye agencias públicas con bajo volumen de transacciones y alta especificidad. Una institución tal como un banco central toma relativamente pocas decisiones y las que toma son rápidamente controlables. Por eso es relativamente fácil para los principales, mantener responsables de su comportamiento a sus agentes. Eso mismo es mucho menos válido en los sistemas legales, porque el alto volumen transaccional y la baja especificidad dificultan mucho más el mantener responsables a los agentes.

En una publicación anterior del Banco Interamericano de Desarrollo, *La política de las políticas públicas*,<sup>2</sup> se argumenta que ha cambiado la agenda de investigación en el área de las instituciones. La importancia general de las instituciones es algo aceptado ya, como también las formas teóricas en las que los distintos tipos de diseño institucional afectan al diseño de políticas. Lo que se comprende menos son los rasgos específicos de instituciones particulares —muchos de los cuales son más producto de reglas informales que formales— los cuales a menudo marcan la diferencia entre efectividad y falta de funcionalidad. El contexto local, la historia y la tradición son extremadamente importantes para configurar la manera como funcionan las instituciones específicas; sin un entendimiento empírico de estos factores, es imposible avanzar con un programa viable de reformas institucionales. Es en este contexto que *El estado de las reformas del Estado en América Latina* hace una contribución muy valiosa a la creciente literatura sobre instituciones y sugiere caminos específicos hacia adelante en la etapa siguiente del desarrollo institucional latinoamericano.

---

2 Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne, 2005. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.



# Reconocimientos

EL PRESENTE LIBRO ES PARTE de un ambicioso proyecto sobre instituciones políticas y de gobierno en América Latina, que realiza el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Las semillas de este proyecto se sembraron hace más de cuatro años con un estudio de la Red de Investigación Latinoamericana dirigido por Ernesto Stein y Mariano Tommasi, que vino a ser la base del Informe de Progreso Económico y Social 2006 del BID titulado *La política de las políticas públicas*. En la preparación de este trabajo pionero estuvieron involucrados virtualmente todos los colaboradores de este volumen, a quienes originalmente se les solicitó preparar notas sucintas sobre el estado de los distintos tipos de instituciones públicas de América Latina. Percatándose de que existían grandes vacíos para producir siquiera una descripción básica de los gobiernos latinoamericanos, los colaboradores con generosidad acordaron embarcarse en una empresa más ambiciosa, la cual ahora se refleja en el presente libro. *El estado de las reformas del Estado en América Latina* se ha beneficiado de muchas sinergias con los otros componentes de ese proyecto más amplio.

Un verdadero ejército de investigadores, escritores, editores y personal administrativo contribuyó a hacer de este libro una realidad. Aparte de los autores de los capítulos, muchas otras personas merecen reconocimiento especial por su investigación económica y sus comentarios sustanciales a numerosos borradores, como son Martín Bes, Cecilia Calderón, Mauricio Cárdenas, Regina Cárdenas, Cindy Clement, Eduardo Fernández-Arias, Florencio López-de-Silanes, Claudio Store, Vito Tanzi, Luiz Villela y un árbitro anónimo. También merecen agradecimientos especiales todos aquellos que participaron en el Taller sobre Reforma del Estado, llevado a cabo en las instalaciones principales del BID en agosto de 2005 y en otros seminarios relacionados.

Gran parte de la información para los capítulos del libro provino de fuentes de los países de la región. Me gustaría ofrecer mis agradecimientos a todos los ministerios, institutos de estadística, autoridades oficiales y a otras fuentes de datos de los países de toda América Latina. En particular, las autoridades de numerosos países respondieron a una serie de encuestas sobre instituciones de presupuestos que fueron indispensables para la preparación del capítulo 5.

Las ideas se convierten en libros exitosos gracias al apoyo editorial y administrativo capaz. Por su ayuda excepcional en esta área me gustaría

agradecer a Heather Berkman, Juan Camilo Chaparro, Rita Funaro, Elton Mancilla, María Helena Melasecca y Mariela Semidey. Por colaborar en todo estoy muy agradecido al equipo editorial del Banco Mundial liderado por Dina Towbin bajo la dirección de Santiago Pombo y al equipo de Mayol Ediciones para la versión española, liderado por Mauricio Jiménez y María Teresa Barajas. Por último, este libro no habría sido posible sin las múltiples contribuciones de Carlos Andrés Gómez-Peña, quien proporcionó meticulosa asistencia investigadora y siguió cuidadosamente el proceso de producción de principio a fin.

*Eduardo Lora*

# Siglas y abreviaturas

|            |                                                                                                                 |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ABA/Ceeli* | Iniciativa del Derecho de Europa Central y Oriental de la Asociación Norteamericana de Abogados                 |
| AIOS       | Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones                                    |
| AVEC       | Asociación Venezolana de Escuelas Católicas                                                                     |
| BID        | Banco Interamericano de Desarrollo                                                                              |
| Carce      | Comité Asesor Regional de Comercio Exterior – Red Colombia Compite                                              |
| EPE        | Empresa de Propiedad del Estado                                                                                 |
| IDA        | Índice de Descentralización de Actividades                                                                      |
| IED        | Inversión Extranjera Directa                                                                                    |
| IMD        | Índice de Madurez de Descentralización                                                                          |
| IRJ        | Índice de Reforma Judicial                                                                                      |
| IVA        | Impuesto al Valor Agregado                                                                                      |
| I&D        | Investigación y Desarrollo                                                                                      |
| Feirep     | Fondo para la Estabilización, Inversión Social y Productiva y la Reducción de la Deuda Pública (Ecuador)        |
| FEP        | Fondo de Estabilización del Petróleo (Ecuador)                                                                  |
| FMI        | Fondo Monetario Internacional                                                                                   |
| Fundef     | Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Fundamental y la Valorización de la Enseñanza (Brasil) |
| GATT*      | Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio                                                                      |
| GFS*       | Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas – Fondo Monetario Internacional                                |
| Grade      | Grupo para el Análisis del Desarrollo                                                                           |
| Llece      | Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación                                         |
| OCDE       | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos                                                     |
| PIB        | Producto Interno Bruto                                                                                          |
| Pirls*     | Programa en Estudio de Alfabetización en Lectura Internacional                                                  |
| PISA*      | Programa de Evaluación Internacional Estudiantil                                                                |
| Preal*     | Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe                                     |
| Timss*     | Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias                                                          |

(\*) Por sus iniciales en inglés





# La reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa

*Eduardo Lora*

EN LA DÉCADA DE 1980 ENTRÓ EN CRISIS el Estado intervencionista, paternalista y centralista que, con diversos grados de éxito, habían intentado establecer los países latinoamericanos durante medio siglo siguiendo el ejemplo de Europa.<sup>1</sup> La crisis del Estado en América Latina se manifestó plenamente a partir de la erupción de la crisis de la deuda externa, cuando México declaró la moratoria de sus obligaciones en 1982. La crisis surgió primero como un problema fiscal, porque se agotaron las fuentes que durante varias décadas habían financiado la expansión del aparato burocrático, como la gradual monetización de economías en expansión,<sup>2</sup> las rentas provenientes de la prestación de los servicios públicos en condiciones monopolistas a las clases altas y medias, las contribuciones de los trabajadores a sistemas de seguridad social que aún tenían muy pocos pensionados y la obtención de recursos tributarios de fácil recolección pero que entorpecían el comercio internacional y distorsionaban las decisiones de inversión y producción. Los indicios de agotamiento de estos recursos fiscales ya eran evidentes en varios países en los años setenta, pero las soluciones se aplazaron porque los altos precios del petróleo, aparte de crear nuevas rentas en los países exportadores del crudo como México y Venezuela, alimentaron el reciclaje de los excedentes financieros

- 
- 1 Whitehead (1994) proporciona una excelente reseña histórica de la transformación del Estado en América Latina desde 1930. Pereira (1998) analiza las causas e implicaciones de la crisis del Estado.
  - 2 El aumento en la circulación de dinero fiduciario (es decir, cuyo único respaldo es la promesa del gobierno soberano) es una fuente de financiamiento sin mayor costo para el Tesoro, que recibe el nombre de *seignorage* o “señoraje” (beneficio de acuñación).

de los países petroleros del Medio Oriente a través de préstamos bancarios para los gobiernos latinoamericanos. Cuando el aumento de las tasas de interés internacionales y la consecuente crisis de la deuda pusieron fin a esta fuente de préstamos, algunos países acudieron en forma creciente a la emisión monetaria desbordada, poniendo en marcha o acelerando procesos inflacionarios ya arraigados en varios países. A los pocos años este método<sup>3</sup> también habría de perder efectividad a medida que el público le huía a las monedas nacionales.

Pero la crisis del Estado latinoamericano no fue solamente una crisis fiscal; también fue una crisis de funcionamiento del aparato administrativo y, como consecuencia final de todo, una crisis de legitimidad política. La expansión del Estado desde la década de 1930 se había asentado sobre bases firmes en Argentina, Chile y Uruguay, que contaban ya con capacidades administrativas y recursos humanos calificados, y logró consolidarse también en buena medida en Brasil, Colombia, Costa Rica y México, que habían establecido una densa red de organismos públicos relativamente eficaces. Hacia la década de 1980, la complejidad que alcanzaron los aparatos administrativos en la mayoría de países había llevado a la “burocratización”, es decir el exceso de empleo público,<sup>4</sup> y a rendimientos decrecientes de los recursos utilizados, que se manifestaban en el estancamiento de las coberturas y el deterioro de la calidad de los servicios de educación, salud, agua, electricidad y telecomunicaciones. En los países con capacidades burocráticas más modestas e instituciones públicas más débiles, no sólo eran evidentes las deficiencias de cobertura y calidad, sino también problemas más críticos de corrupción y desperdicio de recursos; y en algunos la captura de las políticas económicas por parte de los grupos de interés y los sectores vinculados al poder.<sup>5</sup>

La crisis de legitimidad del Estado tuvo expresiones muy diversas dependiendo de los contextos políticos. Los regímenes militares desarrollistas vigentes en buena parte de Suramérica –promotores del desarrollo industrial y de masivas inversiones en infraestructura directamente sopor-

---

3 Que se conoce con el nombre de “impuesto inflacionario”, pues es un recurso fiscal que se deriva de la pérdida de poder de compra del dinero en manos del público.

4 Según Whitehead (1994), mientras que el empleo público en promedio en América Latina absorbía sólo 0,8% de la población en 1925, había ascendido a 1,2% en 1960 y en 1980 representaba ya 4,8% de la población total (aunque incluyendo en esta última cifra las empresas estatales). En los países desarrollados la tendencia fue semejante: según Tanzi y Schuknecht (2000), pág. 26, como porcentaje del empleo total, el empleo público pasó de 3,7 en 1913 a 12,3 en 1960 y a 17,5 en 1980.

5 Corrales (2003) describe en forma concisa las deficiencias de la capacidad del Estado y su captura.

tadas por el Estado, sin mucha consideración de su viabilidad financiera y económica— perdieron el limitado respaldo popular con que alguna vez habían contado y la capacidad económica para cooptar a las élites empresariales y financieras. Aunque la dictadura de Pinochet implantó un modelo de Estado más a tono con las nuevas tendencias liberales de mercado —neoliberalismo—, y consiguió poner rápidamente en pie a la economía después de la profunda crisis de 1982, al mejorar las condiciones de vida la arraigada tradición democrática e institucional de los chilenos logró restaurar la democracia en forma totalmente pacífica en 1990. Las democracias mono o bipartidistas y excluyentes de Colombia, México y Venezuela se vieron forzadas a abrir espacios de participación a los grupos políticos y sociales marginados, lo que a la postre dio lugar a cambios profundos en los regímenes políticos de estos países en los noventa. Algunos de los países centroamericanos más pobres, manejados todavía por gobiernos de corte patrimonialista, atravesaron por guerras civiles e inestabilidad política, como antesala a la democracia.

Esta crisis multidimensional del Estado contribuyó en forma decisiva a producir tres fenómenos comunes a todos los países latinoamericanos, que cambiaron la fisonomía económica y política de la región. Estos fenómenos fueron la democratización, la estabilización macroeconómica (es decir la reducción de la inflación y el control de los grandes desórdenes fiscales a ella asociados) y la apertura de los países al comercio internacional mediante la reducción de aranceles y otras trabas al comercio. De los 18 países latinoamericanos, en 1980 solamente seis eran gobernados por presidentes elegidos popularmente. Dos décadas más tarde, todos los países tenían elecciones regulares, y aunque 11 presidentes fueron depuestos entre 1992 y 2005 (Stein y otros, 2005), en todos los casos fueron remplazados en pocos días o semanas con arreglo a los mecanismos constitucionales. La estabilización fue igualmente generalizada. A finales de la década del ochenta, de los mismos 18 países 11 tenían tasas de inflación de más de 20%, y cuatro sufrían de aumentos de precios de más de 1.000% anual. En contraste, en el período 2001-05 ningún país tuvo una tasa de inflación promedio superior a 20%, y sólo cinco países registraron en alguno de estos años una inflación por encima de esta cota (con un máximo de 41% en Argentina en 2002). La apertura comercial fue también un fenómeno común a todos los países. El arancel promedio a las importaciones en los países suramericanos pasó de 55% en 1985 a aproximadamente 10% en el año 2000, y en el grupo de países centroamericanos y México se redujo aun más, al pasar de 66% a 6%. La apertura internacional se extendió también al comercio de servicios, a la inversión extranjera directa y al financiamiento internacional.

Por supuesto que la crisis del Estado no fue la única causa detrás de la democratización, la estabilización o la apertura. Otra causa que con-

tribuyó a estos fenómenos fue la globalización, puesto que la reducción de los costos de transporte y la difusión de las nuevas tecnologías de la informática y las telecomunicaciones elevaron las ganancias potenciales del comercio y del cambio tecnológico, a la vez que aumentaron la exposición de los países a las nuevas tendencias ideológicas sobre el Estado y sobre el manejo de la economía. El derrumbe de los sistemas comunistas de Europa en 1989 y el retorno de los capitales internacionales a los países latinoamericanos, gracias al Plan Brady<sup>6</sup> y a la creciente liquidez internacional, ayudaron a consolidar el proceso de democratización de América Latina y crearon alicientes para iniciar procesos de reforma económica. La frustración que había dejado la década perdida de los años ochenta y la promesa que ofrecía replicar las políticas que había adoptado Chile, contribuyeron a reforzar el interés por la estabilización y la apertura económicas. El éxito de los países del sureste asiático con modelos de crecimiento basados en la disciplina fiscal y la orientación hacia las exportaciones, seguramente contribuyó también a las nuevas orientaciones de política.<sup>7</sup> Los elementos más comunes de la primera oleada de reformas que se produjo en este contexto dieron lugar al conocido Consenso de Washington (Williamson, 1990).

La democratización, la estabilización y la apertura son el punto de partida de este libro.<sup>8</sup> Estos fenómenos que, como hemos visto, fueron en parte propiciados por la crisis del Estado, contribuyeron a impulsar las reformas del mismo durante las dos últimas décadas (proceso que ya se había iniciado en algunos casos antes de estos fenómenos).<sup>9</sup> Por su misma naturaleza, la democratización dio origen a las reformas de los

---

6 Iniciativa liderada por el gobierno de Estados Unidos bajo la dirección de Nicholas Brady para convertir las deudas bancarias incumplidas de los países en desarrollo en bonos a largo plazo para restaurar el acceso de esos países a las finanzas internacionales.

7 Actualmente se reconoce, sin embargo, que la versión de ese modelo que fue difundida tan exitosamente por el Banco Mundial (1993), exageraba el papel de los mercados y minimizaba la importancia que en realidad había tenido el Estado como promotor de nuevos sectores y como coordinador de los esfuerzos de inversión e innovación.

8 Entre los numerosos estudios sobre la democratización latinoamericana vale la pena destacar Huntington (1991). Sobre la estabilización macro y la apertura comercial se sugiere Edwards (1994) y Kuczinsky y Williamson (2004).

9 Hay numerosos antecedentes de reformas de instituciones estatales en diversos países antes de la democratización, la estabilización o la apertura, que ocurrieron en respuesta a las señales de crisis de los sistemas tradicionales de provisión de los servicios sociales o de intervención en los sectores económicos. Un caso destacado es Chile, donde importantes reformas tuvieron lugar durante la dictadura (1973-1990). Sin embargo, en la mayoría de países es sólo desde mediados o finales de los ochenta que los intentos de reforma del Estado implican una ruptura con los moldes anteriores de organización y manejo del mismo.

sistemas políticos, y en especial de los electorales, y del funcionamiento de los partidos, no sólo para hacer posible el sufragio, sino para acercar al electorado a los órganos legislativos y hacerlos más relevantes. La democratización también indujo diversas reformas de los sistemas judiciales, tanto para impedir los excesos del poder presidencial que se tuvieron en los regímenes autoritarios, como para ampliar el acceso a la justicia más allá de las élites. Puesto que en la mayoría de países la democratización se extendió en los años ochenta y noventa a los gobiernos provinciales y municipales, fortaleció la demanda popular para ampliar y mejorar los servicios domiciliarios y sociales que son responsabilidad de estos gobiernos subnacionales, incidiendo, por tanto, en la reforma de estos sectores.

La estabilización de precios fue desde un principio una conquista vulnerable, porque prácticamente en todos los países se basó inicialmente en recortes abruptos del gasto público o en manejos de la tasa de cambio imposibles de sostener indefinidamente. Pero los dividendos políticos de controlar la inflación fueron tan sustanciales<sup>10</sup>, que los partidos en el gobierno rápidamente cerraron filas para apuntalar los logros a través de otras reformas, como la independencia del banco central, el fortalecimiento de los sistemas tributarios o las privatizaciones y, cuando estos puntales mostraron no ser suficientes, la reforma de las instituciones presupuestales. El consenso sobre la importancia de la estabilidad de precios, y sobre la necesidad de una sólida situación fiscal para darle base, también contribuyó a la reforma de los sistemas financieros y de los sistemas de pensiones, ya que la amenaza de crisis en estos sectores era –y en muchos países aún continúa siendo– un factor de debilidad fiscal, ya que el Estado es el garante último del funcionamiento de estos sistemas.

Por su parte, la decisión de integrar más estrechamente las economías a los flujos de comercio, inversión, financiamiento y tecnología, incidió en la reforma de diversas áreas de funcionamiento del Estado en las dos últimas décadas. La apertura fue en sí misma un reconocimiento de que el Estado estaba perdiendo autonomía para proteger la economía y mantener la competitividad, para manejar la política macroeconómica en direcciones opuestas a las tendencias financieras internacionales o para financiarse con impuestos al comercio internacional.<sup>11</sup> En consecuencia, las políticas e instituciones tributarias se reformaron en parte

---

10 Véase al respecto la revisión de estudios y las estimaciones econométricas de Lora y Olivera (2005). Los principales beneficiarios de la reducción de la inflación fueron los asalariados y las clases medias urbanas, grupos decisivos electoralmente en muchos países.

11 Corrales (2003) muestra que, aunque a menudo se afirma que la apertura fue el resultado de presiones externas, las deficiencias del Estado fueron una causa más poderosa.

para compensar los menores recaudos arancelarios, pero también para mejorar la competitividad de los productos nacionales y atraer inversión. Las prácticas de regulación de los sistemas financieros y de los sectores de infraestructura se adecuaron en lo posible a los estándares internacionales con los mismos fines. En los países más expuestos a la competencia internacional, la apertura contribuyó también a iniciar procesos de reforma en los sectores de educación y justicia y a fortalecer los derechos de propiedad intelectual. Además, la mayor integración internacional posiblemente contribuyó también a la dispersión de las ideas, facilitando por ejemplo la propagación de las reformas de los sistemas de pensiones inspiradas en el modelo chileno, la multiplicación de las entidades regulatorias independientes<sup>12</sup> y la difusión de algunos sistemas exitosos de protección social, como el programa Oportunidades de México.

Al hacerse evidente la crisis del Estado en los ochenta y producirse recortes repentinos en el gasto público, liquidaciones de empresas estatales y un virtual colapso de algunas funciones del Estado en los países más severamente afectados, los opositores a las reformas crearon el mito de que el antiguo modelo de Estado paternalista, intervencionista y generador de empleos públicos innecesarios sería remplazado por un Estado minimalista, concentrado en proteger los derechos de propiedad, asegurar la estabilidad macroeconómica y garantizar el acceso tan solo a los más elementales servicios de justicia, salud y educación. Este temido Estado de corte neoliberal nunca llegó a ser una realidad. Como se documenta ampliamente en este libro, el nuevo Estado que se perfila después de dos décadas de reformas es de un corte más “social-liberal”, para utilizar el término acuñado por Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), arquitecto de la reforma del Estado brasileño durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso. En comparación con el modelo de Estado anterior, esto significa un Estado más acotado en tamaño y en objetivos; más representativo y legítimo; menos centralizado; más gerencial y menos burocrático; promotor en lugar de protector del sector privado y del empleo, y garante del acceso a los servicios básicos de educación, salud y seguridad social, aunque no necesariamente productor de estos servicios en su totalidad. Sin embargo, así como el Estado neoliberal nunca se materializó plenamente, tampoco este ideal liberal corresponde exactamente al Estado de ningún país latinoamericano.

En este libro no se pretende analizar todos los aspectos de la reforma del Estado de las dos últimas décadas. Su objetivo más limitado es concentrarse en las áreas más importantes de reforma de carácter institucional, las cuales han sido mucho menos estudiadas en forma sistemática que las

---

12 Sobre la difusión internacional del capitalismo regulador véase Levi-Faur y Jordana (2005).

reformas económicas resultantes de la estabilización y la desregulación, que son la columna vertebral del Consenso de Washington. Como fue señalado por Moisés Naím (1994), y verificado luego por numerosos estudios, las reformas institucionales, o de “segunda generación” son un complemento necesario para que las reformas del Consenso de Washington puedan efectivamente acelerar el crecimiento y contribuir a lograr otros objetivos de desarrollo.<sup>13</sup>

Aunque hay muy valiosos estudios para diferentes áreas de reforma del Estado, ningún trabajo ofrece una visión panorámica del conjunto de la reforma. Con este libro se intenta llenar parte de este vacío, aprovechando una serie de monografías comisionadas por el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el fin de describir el alcance de las principales dimensiones de las reformas institucionales del Estado que, en forma silenciosa y gradual, han tenido lugar en América Latina. Este esfuerzo es parte de un proyecto más amplio sobre políticas públicas, que incluye estudios sobre los aspectos políticos de los procesos de reforma y el papel de los actores y las instituciones políticas en la toma de decisiones públicas, temas éstos que se tocan aquí apenas en forma marginal (*véase* Stein y otros, 2005).

El libro está estructurado alrededor de cuatro grandes áreas de reforma institucional: a) las instituciones políticas y la organización del Estado, b) las instituciones fiscales, tributarias y de descentralización, c) las instituciones de las políticas económicas sectoriales, y d) las instituciones de las políticas sociales. Se trata de una agrupación imprecisa pues, como veremos, hay diversos cruces entre estas áreas de reforma. Tampoco es totalmente nítida la separación con las reformas económicas de primera generación, lo cual no debe ser sorprendente dado que las medidas de liberación y las reformas institucionales actúan en espacios comunes.

En cada una de estas áreas, en el libro se busca resumir los objetivos de las reformas, describir y medir su alcance, e identificar los principales obstáculos para su implementación y eficacia, especialmente los de naturaleza institucional. El enfoque metodológico es esencialmente de estática comparativa entre la situación antes y después de las reformas. Con este enfoque no se hace justicia a la complejidad de los procesos de reforma ni a la diversidad de las experiencias nacionales, pues se dejan de lado los procesos políticos de reforma y el papel de los diferentes actores económicos y sociales en dichos procesos.<sup>14</sup> Sin embargo, tiene la virtud

---

13 Véase, por ejemplo, Burky y Perry (1998) y Lora y Panizza (2002).

14 Sobre los procesos políticos de reforma se sugiere consultar los trabajos de Stein y otros (2005). Para el caso de los sectores sociales un trabajo excelente es Kaufmann y Nelson (2004). Navia y Velasco (2004) ofrecen un panorama general sobre la política de las reformas y abundante bibliografía adicional.



de que permite identificar los rasgos más comunes de las reformas y sus resultados con base en indicadores cuantitativos y criterios comunes.

La conclusión central de esta revisión de las reformas del Estado es que en América Latina ha tenido lugar una revolución silenciosa, en la cual el Estado se ha transformado gradualmente en muchas dimensiones. La extensión y profundidad que ha tenido la reforma del Estado contrasta con la opinión en boga según la cual la región ha puesto demasiado empeño en las reformas macroeconómicas y en la liberación de los mercados, descuidando las dimensiones institucionales del desarrollo.

## Instituciones políticas y organización del Estado

Es paradójico que la crisis del Estado centralista e hipertrofiado en la década de 1980 haya creado la oportunidad para recuperar o establecer las instituciones democráticas en varios países latinoamericanos,<sup>15</sup> en lugar de haber producido cambios abruptos o improvisados en las estructuras de gobierno o en la organización del Estado, como de hecho había ocurrido en varios países en circunstancias anteriores de crisis. Desde que se restauraron las democracias, las sociedades latinoamericanas les han brindado apoyo relativamente amplio, aunque en forma persistente manifiesten su insatisfacción por los resultados. Así lo revelan claramente los indicadores de opinión de Latinobarómetro, que existen desde 1996.<sup>16</sup> En ese momento, quienes consideraban que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, eran mayoría en 16 de los 17 países encuestados (la única excepción era Honduras), y quienes consideraban que “en ciertas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible que un gobierno democrático” eran una minoría (que en ningún país superaba el 26% de los encuestados). En cerca de una década transcurrida desde entonces, el apoyo a la democracia ha caído en casi todos los países, excepto Chile, El Salvador, México y Venezuela. Aparte de estos cuatro países que apoyan la democracia, sólo son mayoría en otros seis países (Argentina, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana<sup>17</sup> y Uruguay), pero, sin embargo, son menores o han tenido muy poco cambio los porcentajes de quienes estarían a favor del autoritarismo (excepto en Paraguay y, en menor medida, Perú). Por consiguiente,

---

15 Sin embargo, la conexión entre crisis del Estado y democratización es menos estrecha y mecánica de lo que esta afirmación sugiere. Es importante tener presente, por ejemplo, que en Perú se hizo frente a la crisis del Estado a comienzos de los noventa con medidas que implicaron retroceso en las instituciones democráticas.

16 Véase *The Economist*, octubre 29, 2005, pp. 39-40.

17 Que no estaba incluido en 1996.

la democracia está lejos de estar consolidada, pero los latinoamericanos siguen considerándola “el peor sistema de gobierno, excepción hecha de todos los demás”, como dijo Winston Churchill.

De esta manera, no es sorprendente que la reforma de las instituciones democráticas de gobierno haya sido un proceso continuo y aún inconcluso. Las principales reformas han aumentado la legitimidad del sistema presidencial, pero han limitado el poder del ejecutivo frente a poderes legislativos más representativos de la diversidad de intereses políticos y frente a un sector judicial que ha adquirido un nivel de independencia y autonomía desconocido anteriormente en América Latina. Aunque el ejecutivo está sometido ahora a mayores controles políticos que en ningún otro momento en el pasado, su capacidad ha sido fortalecida mediante reformas a la administración pública que han tenido diversos grados de éxito en unos países y otros.

Puesto en un contexto mundial, el avance de las instituciones políticas de América Latina es muy destacado en comparación con otras regiones en desarrollo, si bien muy incompleto frente a los patrones de los países desarrollados, y muy variado entre unos países y otros. Así lo sugieren los indicadores de “voz y rendición de cuentas” y “estabilidad política” construidos por Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005), que se presentan en el gráfico 1.1. Otros indicadores internacionales confirman que América Latina se encuentra a la cabeza del mundo en desarrollo en materia de libertades democráticas y civiles gracias al avance de las últimas décadas (*ver* BID [2000], pp. 14-16). Sin embargo, los países latinoamericanos ocupan posiciones menos destacadas en otras dimensiones de la calidad del gobierno, especialmente en “imperio de la ley” y “control de la corrupción”. Estas deficiencias sugieren que queda un largo camino por recorrer en materia de reforma de los sistemas de justicia y de modernización del aparato estatal.

### *Reforma política*

La estructura básica de los regímenes políticos latinoamericanos ha cambiado muy poco desde la transición a la democracia: todos los países siguen teniendo sistemas presidenciales; con excepción de Argentina, Brasil, México y Venezuela, que tradicionalmente han sido países formalmente federales, los demás se han mantenido como países unitarios; y la estructura de las Cámaras legislativas se ha mantenido esencialmente igual, excepto en Perú y Venezuela donde se pasó de un sistema bicameral a uno unicameral.

Sin embargo, como advierten Mark Payne y Juan Cruz Perusia, en el capítulo 2, sería errado concluir de lo anterior que los regímenes polí-

ticos han permanecido inalterados. Sin cambiar la estructura básica, las reformas han sido múltiples, alterando en muchos aspectos importantes las reglas del juego político. Las reformas políticas no han tenido una orientación única, como es lógico dada la relación compleja e incluso

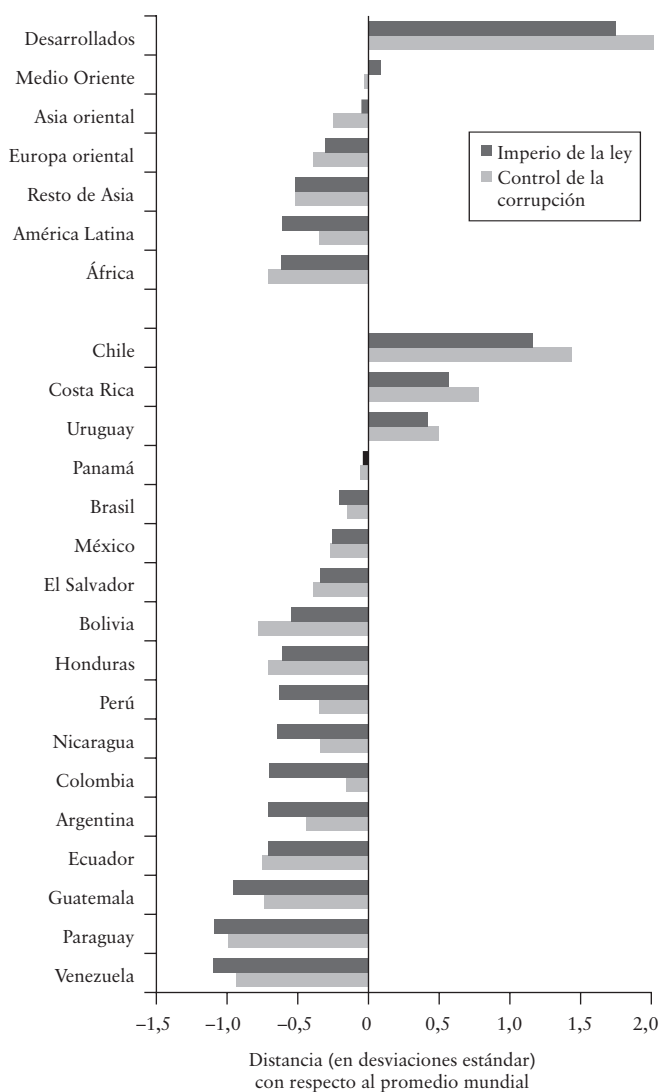
*Gráfico 1.1a* Voz y responsabilidad y estabilidad política, 2004



*Fuente:* Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2005.

imposible de predecir entre las reglas políticas y sus resultados en términos de efectividad, legitimidad, representatividad y participación ciudadana de los sistemas políticos, y dado que algunos de estos objetivos, aunque deseables en principio, pueden ser parcialmente excluyentes entre sí.

*Gráfico 1.1b* Imperio de la ley y control de la corrupción, 2004



*Fuente:* Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2005.

Por ejemplo, una reforma electoral que mejore la representatividad en el Congreso de todos los partidos políticos muy posiblemente reduzca la efectividad de éste para lograr decisiones. La falta de una orientación uniforme en las reformas políticas también es el resultado de las motivaciones oportunistas que han tenido con frecuencia los líderes reformadores.

Los sistemas de elección presidencial han sido objeto de importantes cambios, que se resumen en el cuadro 1.1. Solamente El Salvador, Honduras, México y Panamá han mantenido esencialmente inmodificadas las reglas de elección presidencial. En términos generales, ha disminuido el número de países que utilizan el sistema de mayoría simple y ha aumentado la utilización de sistemas de dos vueltas, bien sea con mayoría absoluta (como ocurre en la mitad de los países de la región) o con algún umbral reducido (como ocurre en cuatro casos). No hay ningún país que haya transformado un sistema de dos vueltas por uno de mayoría simple. Es decir, ningún país ha ido en la dirección contraria a la tendencia general de dotar al presidente de una mayor legitimidad.

La posibilidad de reelección presidencial ha sido otro aspecto central de las reformas a las reglas electorales. La tendencia general ha sido la introducción de cambios para permitir la reelección inmediata, como se ha hecho en Argentina (1994), Brasil (1997), Colombia (2005), República Dominicana (2002) y Venezuela (1998). En Costa Rica y Ecuador se permitió la reelección no inmediata. Las reformas fueron en la dirección contraria en Nicaragua y Perú (donde se prohibió la reelección inmediata) y en Paraguay (donde se prohibió la reelección en general). Otra tendencia clara ha sido la reducción en la duración del mandato presidencial, que en promedio pasó de 5 a 4.7 años en promedio en la región (sin embargo, en Bolivia y Venezuela se amplió el período presidencial). En parte como resultado de estos cambios de duración, hoy día en la mayoría de países las elecciones presidenciales y legislativas no son simultáneas. También es importante anotar que en la mayoría de países la realización de elecciones primarias es una práctica común en los partidos políticos.

Las reglas electorales para la Cámara Baja también han sufrido grandes transformaciones. Sólo tres países (Brasil, Costa Rica y Chile) no han adoptado reformas en este campo, mientras que Argentina y El Salvador introdujeron reformas relativamente marginales. La tendencia general de las reformas ha sido el rediseño de los distritos electorales para mejorar la representatividad, así como el cambio de listas cerradas a listas abiertas en las que el elector tiene la posibilidad de escoger entre los diferentes candidatos de un mismo partido. Con respecto al Senado, dos países consolidaron sus Congresos en una sola cámara (Perú y Venezuela), mientras que Argentina, Colombia y México hicieron reformas importantes a las reglas de elección de los senadores.

En el capítulo 2 Payne y Perusia ofrecen una evaluación de los posibles efectos de estas reformas sobre la capacidad de los sistemas electorales para ser participativos, representativos y efectivos. Los autores concluyen que las reformas a los sistemas de elección para la Cámara Baja han producido una ganancia clara en términos de participación, entendida como la facilidad que ofrece el sistema electoral para que haya una relación directa entre los electores y sus representantes. En materia de representatividad y efectividad, los resultados son menos claros, en parte debido a la tensión que suele darse en la práctica entre ambas características, toda vez que la representatividad es la medida en que cada partido queda representado en proporción a sus votos, mientras que la efectividad se refiere a la capacidad que ofrece el sistema para tomar decisiones mayoritarias. En términos generales, en Centroamérica ha habido una tendencia a favor de la representatividad (con algún costo en términos de efectividad), mientras que en países como Colombia y Perú ha ocurrido lo contrario. En el caso de los Senados, la tendencia muestra una ganancia en términos de representatividad en los países que introdujeron reformas (Argentina, Colombia y México).

En conclusión, las instituciones políticas de América Latina han estado en proceso de cambio desde el retorno de las democracias. La frecuencia de los cambios refleja no sólo que las reglas de la competencia política aún se encuentran poco establecidas, sino también que las democracias de la región están todavía explorando la forma de conciliar objetivos no totalmente compatibles. La presión ciudadana y la dinámica misma de la competencia electoral han producido reformas que han tendido a aumentar la legitimidad del ejecutivo y a estrechar la relación entre los electores y sus representantes en las Cámaras legislativas. Sin embargo, en otras dimensiones los efectos han sido más diversos y en ocasiones las reformas han conseguido fortalecer intereses políticos de ciertos grupos en desmedro de otros y a costa de la capacidad del sistema para buscar el beneficio colectivo.

### *Reforma judicial*

Como parte de las reformas de segunda generación, muchos países de la región han adoptado cambios importantes en sus sistemas judiciales desde mediados de los años ochenta. El propósito central de estas reformas ha sido fortalecer la rama judicial, frente al ejecutivo y el legislativo, al tiempo que se ha buscado mejorar la administración de justicia en dimensiones que van desde la selección y manejo de personal hasta la solución de conflictos por mecanismos alternativos. Dado que las reformas judiciales pueden ser muy variadas, Mariana Sousa, en el capítulo 3 de este

Cuadro 1.1 Cambios en las reglas de elección presidencial, 1978 (o año de transición a la democracia) a 2004

| <i>Países</i> | <i>Sistema electoral</i>            | <i>Simultaneidad de elecciones</i> | <i>Duración del período</i> | <i>Reelección<sup>a</sup></i> | <i>Países con algunos cambios</i> |
|---------------|-------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| Argentina     | De pluralidad a segunda vuelta      | Mayor simultaneidad                | Reducido                    | Habilitada                    | X                                 |
| Bolivia       | Desempate en el Congreso            |                                    | Aumentado                   |                               | X                                 |
| Brasil        | De voto del Congreso a voto directo | Mayor simultaneidad                | Reducido                    | Habilitada                    | X                                 |
| Chile         |                                     | Menor simultaneidad                | Reducido                    |                               | X                                 |
| Colombia      | De pluralidad a segunda vuelta      |                                    |                             | Habilitada <sup>b</sup>       | X                                 |
| Costa Rica    |                                     |                                    |                             | No inmediata, habilitada      | X                                 |
| Ecuador       | De desempate por mayoría a segunda  | Mayor simultaneidad                |                             | No inmediata, habilitada      | X                                 |
| El Salvador   |                                     |                                    |                             |                               |                                   |
| Guatemala     |                                     |                                    | Reducido                    |                               | X                                 |
| Honduras      |                                     |                                    |                             |                               |                                   |
| México        |                                     |                                    |                             |                               |                                   |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 1.1)

| <i>Países</i>               | <i>Sistema electoral</i>       | <i>Simultaneidad de elecciones</i> | <i>Duración del período</i> | <i>Reelección<sup>a</sup></i> | <i>Países con algunos cambios</i> |
|-----------------------------|--------------------------------|------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| Nicaragua                   | De pluralidad a segunda vuelta |                                    | Reducido                    | No inmediata, habilitada      | X                                 |
| Panamá                      |                                |                                    |                             |                               |                                   |
| Paraguay                    |                                |                                    |                             | No permitida                  | X                                 |
| Perú                        |                                |                                    |                             | No inmediata, habilitada      | X                                 |
| República Dominicana        | De pluralidad a segunda vuelta | Menor simultaneidad                |                             | Habilitada                    | X                                 |
| Uruguay                     | De pluralidad a segunda vuelta |                                    |                             |                               | X                                 |
| Venezuela                   |                                | Menor simultaneidad                | Aumentado                   | Habilitada                    | X                                 |
| Total de países con cambios | 8                              | 6                                  | 7                           | 10                            | 14                                |

*Fuente:* capítulo 2.  
*Notas:* a) Se refiere al último cambio hasta 2004. Para mayores detalles, ver el capítulo 2, cuadro 2.3.  
b) Reelección habilitada en 2005.



libro, ha utilizado una clasificación que distingue tres tipos de reforma: las reformas tipo I corresponden al cambio en la ley propiamente dicha; las reformas tipo II corresponden a la efectiva implementación de las leyes en el sector judicial y sus instituciones de soporte; en tanto que las reformas tipo III son aquellas que afectan el papel del poder judicial en el proceso de diseño de las políticas públicas, como control y contrapeso de las decisiones y acciones de los otros poderes.

Al considerar el conjunto de reformas, Argentina y Ecuador se destacan como los reformadores más activos. Brasil, Colombia, Costa Rica y República Dominicana caen en la categoría intermedia de reformadores sustanciales, seguidos por Bolivia, Chile, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Venezuela, que han llevado a cabo algunas reformas, y finalmente por El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay, países donde ha habido muy poca. Sin embargo, la magnitud de la reforma no indica cuál ha sido el grado de éxito en alcanzar los objetivos deseados, como se verá más adelante.

Las reformas legales o de tipo I han sido las más frecuentes. En la gran mayoría de países se han simplificado los códigos de procedimiento, especialmente los penales, con el ánimo de facilitar el acceso a la justicia de sectores más amplios de la población y se han expedido leyes que permiten el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos. La magnitud de las reformas ha sido mucho menor en las de tipo II, que son de carácter más institucional, pues tienen que ver con el efectivo funcionamiento de las Cortes, la Policía y otras entidades de la rama judicial. Las reformas de este tipo incluyen el fortalecimiento gerencial y administrativo de las Cortes, la creación de entes especializados como los Consejos de la Judicatura, la capacitación de jueces y el uso de sistemas de información que buscan mejorar la eficiencia del sector.

También han sido limitados los alcances de las reformas tipo III, que se relacionan con la independencia y autonomía de la rama judicial, en aspectos como los mecanismos de nominación y elección de los jueces, la autonomía presupuestal, la creación de Cortes constitucionales y los mecanismos de revisión judicial por parte de la Corte de mayor jerarquía. Estas reformas han estado orientadas a reducir la interferencia política en la elección de los magistrados y jueces, mejorar las remuneraciones y ampliar los períodos de nombramiento, aumentar el presupuesto y crear entes especializados a cargo de la administración del presupuesto y la selección y promoción de los jueces. Un capítulo aparte ha sido el otorgamiento de mayores poderes de revisión a las Cortes Supremas y, en algunos casos, a las nuevas Cortes Constitucionales. Estas reformas buscan mejorar la estructura de incentivos que afectan el comportamiento de los jueces y su capacidad para tomar decisiones independientes, y por tanto su efectividad depende no sólo de las normas y la forma como se

implementen, sino también de las percepciones y actitudes de los políticos y del público en general sobre el sistema judicial. (En América Latina, los niveles de confianza en la justicia son precarios y las percepciones sobre la independencia del sistema son muy diversas entre unos países y otros, con Uruguay y Chile a la cabeza, y Paraguay y Venezuela a la zaga).

Los resultados de las reformas judiciales, especialmente las de los tipos I y II, han sido variados. Por ejemplo, en el campo del nombramiento de los jueces con criterios técnicos algunos países han tenido éxito con los consejos judiciales (Costa Rica), mientras otros los han abandonado por inefectivos (Ecuador). De igual forma, en materia de reforma de los sistemas de salarios, algunos países han logrado establecer remuneraciones bastante elevadas (Brasil), mientras que en otros los cambios no han conseguido aumentar suficientemente los salarios (Ecuador) y en otros, las mayores remuneraciones sólo han favorecido a las altas Cortes (Nicaragua). En relación con la autonomía presupuestal, mientras que la situación en teoría ha mejorado en la mayoría de países, por diversas razones la independencia en la práctica ha progresado mucho menos en varios países.

En síntesis, existe una gran heterogeneidad tanto en las iniciativas de reforma judicial como en el logro de los objetivos deseados. En un valioso intento de síntesis del avance de las reformas, Sousa ha construido un índice que tiene en cuenta 26 factores de calificación de los sistemas judiciales en 10 países, cuyos resultados se resumen en el cuadro 1.2. Las mejores calificaciones se encuentran en los factores que miden los poderes formales y las garantías de funcionamiento que se han otorgado a los sistemas judiciales. Las calificaciones son menos favorables en relación con los recursos de presupuesto y los niveles salariales. Finalmente, en materia de calificación y selección de jueces, transparencia, responsabilidad y eficiencia, los resultados dejan mucho que desear en la mayoría de casos. Considerando el conjunto de la reforma judicial, Costa Rica y Chile han logrado los mayores avances, mientras que en El Salvador, Guatemala y Honduras queda un trecho largo por recorrer.

### *Administración pública*

La reforma de la administración pública ha sido un componente menos destacado de los cambios en la organización del Estado, en parte porque ha ocurrido a la sombra de las reformas políticas y económicas, y sólo ocasionalmente como una reforma propia. Cuando ha sido una reforma explícita, el propósito central ha sido introducir modelos organizativos y prácticas de gestión para mejorar la responsabilidad, autonomía y capacidad técnica de las burocracias estatales. Pero como producto de otras

Cuadro 1.2 Indicadores de calidad de reformas judiciales en países seleccionados

| <i>Indicadores</i>                  | <i>Costa Rica</i> | <i>Chile</i> | <i>Argentina</i> | <i>Panamá</i> | <i>Paraguay</i> | <i>Bolivia</i> | <i>República Dominicana</i> | <i>El Salvador</i> | <i>Guatemala</i> | <i>Honduras</i> |
|-------------------------------------|-------------------|--------------|------------------|---------------|-----------------|----------------|-----------------------------|--------------------|------------------|-----------------|
| Total                               | 18                | 15           | 8                | 3             | -1              | -2             | -3                          | -3                 | -10              | -16             |
| Poderes judiciales                  | 5                 | 5            | 4                | 5             | 3               | 3              | 2                           | 3                  | 1                | 1               |
| Garantías de operación              | 4                 | 3            | 5                | 2             | 2               | 0              | 0                           | -1                 | -3               | -4              |
| Recursos de financiación            | 2                 | 1            | 1                | -1            | -2              | -1             | 0                           | 2                  | 2                | -1              |
| Clasificación y selección de jueces | 1                 | 3            | -1               | -3            | -1              | 0              | 0                           | -2                 | -2               | -3              |
| Transparencia y responsabilidad     | 5                 | 2            | -1               | 1             | 1               | -3             | -2                          | -3                 | -3               | -4              |
| Eficiencia                          | 1                 | 1            | 0                | -1            | -4              | -1             | -3                          | -2                 | -5               | -5              |

Fuente: capítulo 3.

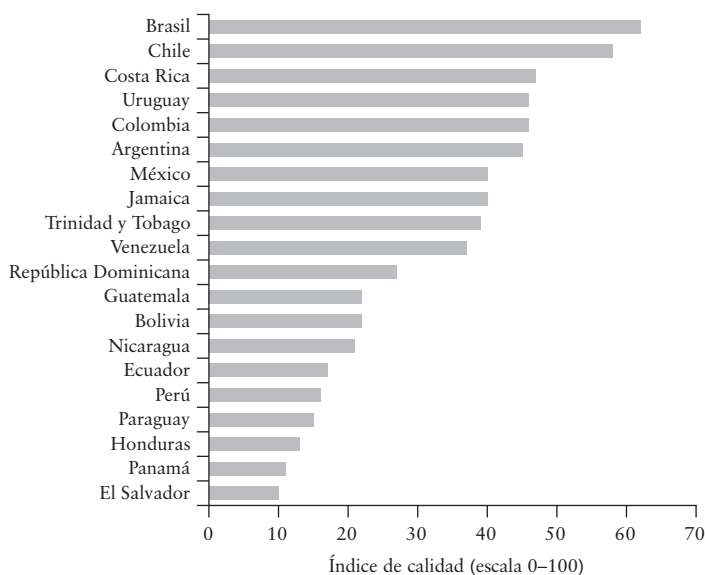
Nota: Los números mayores indican reformas de mejor calidad.

reformas se han producido muchos otros cambios en la administración pública, dando como resultado final una gran heterogeneidad de formas organizativas y configuraciones burocráticas, incluso dentro de un mismo país. Evaluar el avance de estas reformas es una tarea compleja, debido no sólo a esta diversidad sino también a las limitaciones de información básica sobre el tamaño y funcionamiento del servicio civil.

Con algunas excepciones importantes, las reformas han conducido a reducir el tamaño del empleo público, que para la región como un todo pasó de 5,4% de la población en 1995 a algo más de 4% en 1999. Sin embargo, los promedios regionales esconden grandes diferencias entre países. Las burocracias de Chile y Colombia son las de menor tamaño (1% de la población), mientras que en Panamá, Uruguay y Venezuela, para mencionar sólo algunos casos, su tamaño es superior a 5% de la población. En términos de costos, la nómina estatal representa entre 6% y 10% del PIB en la mayoría de países, con excepción de Chile y Guatemala donde se ubica por debajo de 4% del PIB. En la mayoría de países, aunque las reformas han producido una disminución en el empleo público, han implicado un incremento en su costo.

No obstante, la información sobre tamaño y costo de la nómina estatal dice poco acerca de la calidad de la administración pública. Por eso, el Diálogo de Transparencia y Gestión Pública del Banco Interamericano de Desarrollo ha construido una serie de indicadores cualitativos que miden los niveles de eficiencia de la burocracia, el grado de conexión entre los sistemas de servicio civil y las prioridades estratégicas de los gobiernos, así como el grado de autonomía, profesionalismo y capacidad técnica del servicio civil. Al analizar todas estas variables, Koldo Echebarría y Juan Carlos Cortázar, en el capítulo 4, concluyen que sólo dos países –Chile y Brasil– tienen burocracias funcionales, eficientes, autónomas y, sobre todo, sintonizadas con las prioridades de los gobiernos (gráfico 1.2). Un segundo grupo de países, entre los que incluyen a Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela, se encuentran en una categoría intermedia en la que los avances han sido modestos, lo que sugiere la necesidad de reformas adicionales. Por último, un amplio grupo que comprende a Bolivia, Ecuador, Perú y todos los países centro-americanos, con excepción de Costa Rica, presentan índices de calidad burocrática insatisfactorios.

Las reformas de la administración pública han sido muy diversas en su profundidad y eficacia. Tres dimensiones clave de la reforma han sido el tamaño de la burocracia, la introducción de criterios de mérito para la selección de funcionarios y la flexibilización de la gestión de los recursos humanos. En las tres dimensiones se encuentran contrastes marcados en las reformas de unos países y otros. Considérese, por ejemplo, los casos de Uruguay y Perú en relación con el tamaño de la burocracia. Entre

*Gráfico 1.2* Calidad de la administración pública

*Fuente:* capítulo 4.

1997 y 2000 en Uruguay se redujo la planta de personal con un programa que incluyó la reestructuración de funciones, el retiro voluntario con incentivos de numerosos funcionarios y el rediseño de los sistemas de remuneración. El programa no solamente apoyó con éxito la reubicación por fuera del sector público de cerca de 3.500 personas, sino que redujo los costos de funcionamiento del sistema público y facilitó la reorganización funcional. En Perú, en 1991, el gobierno puso en marcha un programa de “compra” de renuncias de funcionarios públicos que redujo la planta en cerca de 300.000 personas. Sin embargo, al año siguiente se reanudó la incorporación de personal mediante “contratos por servicios no personales” para evadir las restricciones, llevando en la práctica a la informalización del empleo público, sin reducción significativa del número de funcionarios.

La introducción de criterios de mérito y desempeño también ha tenido desenlaces diversos. En Chile es una pieza central de la estrategia de gestión por resultados que se ha profundizado en forma gradual pero efectiva en los últimos años. En el caso de Brasil, el fortalecimiento de la meritocracia en el gobierno federal ha elevado de 39% en 1995 a 63% en 2001 la proporción de funcionarios con diploma universitario. En Costa Rica cerca de la mitad de las plazas del gobierno central se cubren con selecciones basadas en mérito, gracias a la relativa independencia de que

goza la entidad que controla los procesos de selección. En cambio, en los demás países centroamericanos el ingreso a la administración pública y el progreso en la carrera están fuertemente influidos por criterios políticos o clientelares, y diversos esfuerzos por introducir mecanismos técnicos de selección han sido rápidamente abandonados. La flexibilización de la gestión de recursos ha ido de la mano de la profesionalización en la mayoría de países. Sin embargo, a pesar del éxito de la reforma de la administración pública iniciada en Brasil en 1995, se terminó fortaleciendo las meritocracias tradicionales de la administración central, más que reformando el aparato estatal bajo esquemas gerenciales. Más que en ninguna otra área, la reforma de la administración pública está condicionada en su alcance y efectividad por el peso de las prácticas políticas y la cultura de cada país.

## Descentralización fiscal, tributaria e institucional

La situación de crisis fiscal e inflacionaria en que se encontraba inmersa la mayor parte de América Latina hacia finales de los años ochenta fue el factor propulsor de la primera generación de reformas, que se ocupó primordialmente de la estabilización macroeconómica y la liberalización de los mercados que estaban más reprimidos. La situación de crisis convenció a los líderes políticos de la conveniencia de dar autonomía a los bancos centrales, que fue una de las primeras reformas en el campo de las instituciones macroeconómicas. Entre 1988 y 1996, los bancos centrales de 12 países latinoamericanos fueron reformados por ley o por Constitución, otorgándoles mayor autonomía en el diseño y ejecución de la política monetaria con el objeto de asegurar la estabilidad de precios. Un elemento central de la mayor autonomía consistió en limitar el acceso del gobierno al financiamiento del banco central. Estas reformas contribuyeron efectivamente a reducir la inflación pero, en forma muy reveladora, el grado de éxito tuvo más que ver con la independencia operativa de los bancos centrales para manejar los instrumentos de política monetaria y fijar sus objetivos, que con el grado de independencia formal o *de jure* consagrado en las normas (Jácome, 2001).

Así las cosas, limitar el acceso de los gobiernos a los recursos de emisión en muchos países demostró no ser suficiente para asegurar la autonomía monetaria de los bancos centrales y para impedir el endeudamiento excesivo de los gobiernos, especialmente en un contexto de acceso renovado al financiamiento externo y de crecientes necesidades de recursos fiscales debido a la pérdida de recaudos tributarios por cuenta de la apertura comercial y la mayor movilidad internacional de las bases tributarias, y en razón de las mayores presiones de gasto como resultado de la democratización y las tendencias de descentralización en algunos

países. Este contexto explica la importancia que adquirieron las reformas institucionales en el área fiscal durante los años noventa.

### *Reformas a las instituciones presupuestales*

Los resultados fiscales no son producto de las decisiones de un planificador social pendiente de velar por el bienestar colectivo, sino el resultado de procesos políticos donde una diversidad de actores persiguen sus propios intereses o los de sus representados. Las instituciones presupuestales deben cumplir el objetivo de disciplinar el comportamiento de estos actores para evitar la “tragedia de los comunes”, es decir el gasto excesivo e ineficiente de los recursos públicos. En un estudio pionero sobre el tema, desarrollado en el BID a mediados de los años noventa (Alesina y otros, 1996), se identificaron tres grupos de reglas que contribuyen a evitar la tragedia de los comunes en materia fiscal: a) las restricciones numéricas sobre el monto o la trayectoria del déficit, el gasto público o el endeudamiento; b) las reglas de procedimiento que establecen una separación clara de responsabilidades entre el ejecutivo y el Congreso en las decisiones presupuestales para evitar que éste decida aumentos del déficit fiscal o del gasto total, y que centralizan en el ministro de finanzas las decisiones de control final del gasto para imponer disciplina sobre los ministerios de línea; y c) las reglas de transparencia que facilitan la vigilancia pública y el control centralizado del presupuesto.

En el capítulo 5, Gabriel Filc y Carlos Scartascini utilizan este enfoque analítico para estudiar las tendencias de reforma de las instituciones presupuestales entre comienzos de los años noventa y 2004<sup>18</sup>. Como se resume en el cuadro 1.3, prácticamente todas las reformas han ido en la dirección de mejorar el control de los resultados fiscales. En materia de restricciones numéricas hubo avances en 12 de los 18 países considerados. Un grupo importante de países optó por promulgar leyes integrales de “responsabilidad fiscal” que incorporan límites al gasto, al déficit o a la deuda pública.<sup>19</sup> En Chile, aunque no existe una ley, se estableció la regla de alcanzar un superávit de 1% del PIB en años normales, o mayor cuando suben los precios del cobre o la economía se encuentra en auge (y viceversa). Aparte de estos límites, varios países cuentan con marcos

---

18 El estudio original del BID obtuvo información para 1990-93, que es la base para la comparación con la situación actual. Sin embargo, Filc y Scartascini tienen en cuenta otros aspectos de las instituciones presupuestales que no fueron estudiados o no son comparables con el estudio anterior.

19 Argentina (1999), Brasil (2000), Perú (2000 y 2003), Panamá (2002), Ecuador (2002), Colombia (2003) y Venezuela (2003). En Guatemala se firmó un pacto fiscal en 2000 que establece metas numéricas, pero no tiene vigencia legal.

plurianuales para dar previsibilidad y flexibilidad a las metas anuales. Las leyes de responsabilidad fiscal de Argentina y Perú establecieron, además, fondos de estabilización de ingresos tributarios y la de Ecuador creó un fondo de estabilización de ingresos petroleros. También se crearon fondos de estabilización petrolera en Colombia, México y Venezuela (en adición al fondo del cobre chileno en funcionamiento desde 1987 y el cafetero en Colombia desde 1940<sup>20</sup>). Varios países establecieron también restricciones fiscales numéricas a los gobiernos subnacionales, que se mencionan en la sección de descentralización más adelante.

En el campo de las reglas jerárquicas o de procedimiento, las reformas han sido mucho menos extensas. Excepto en Guatemala, en América Latina las legislaturas tienen restricciones para modificar el monto del gasto total o del déficit propuesto por el ejecutivo (aunque en Bolivia y Paraguay no operan en la práctica). De igual forma, exceptuando sólo seis países (Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela), es el ministro de finanzas quien tiene la última palabra en las discusiones presupuestales, lo cual facilita el control fiscal. Ecuador fue uno de los pocos países donde hubo un cambio importante en esta relación de poderes, que tuvo por objeto limitar las potestades del Congreso frente al ejecutivo.

Con el ánimo de fortalecer la autoridad del Ministerio de Finanzas frente a las demás unidades del gasto, los principales cambios tuvieron que ver con las prácticas de administración de los recursos, y especialmente con la gestión de caja y el manejo de la deuda. Un elemento central de esas reformas ha sido la introducción de la cuenta única del tesoro, que han adoptado 14 países, mejorando así el control de caja (aunque no necesariamente el control de causación) sobre los recursos fiscales.

Las normas de transparencia han adquirido importancia en la última década con la expedición de leyes que establecen el libre acceso a la información y la divulgación de los resultados fiscales. Doce países han expedido normas con el propósito de mejorar la transparencia, y en cinco de ellos esas normas son parte integral de los principios legales de responsabilidad fiscal.

Como en el estudio de hace una década (Alesina y otros, 1996), en la investigación reciente de Filc y Scartascini se encuentra que los resultados fiscales claramente tienden a ser mejores en países que tienen buenas instituciones fiscales. El déficit fiscal primario en los países con peores instituciones es mayor en 2,5 puntos del PIB que en los países con las mejores instituciones. Los autores hacen notar que las restricciones numéricas y las reglas de procedimiento están más claramente relacionadas con los resultados fiscales que las reglas de transparencia, posiblemente

---

20 Que es de naturaleza privada, no fiscal.



Cuadro 1.3 Reformas a las instituciones presupuestales

| País        | Reglas fiscales  |                     |                                  | Reglas jerárquicas  |                                |              | Normas de transparencia |                                         |
|-------------|------------------|---------------------|----------------------------------|---------------------|--------------------------------|--------------|-------------------------|-----------------------------------------|
|             | Reglas numéricas | Fondo contracíclico | Marco de programación plurianual | Poder del ejecutivo | Poder del ministro de finanzas | Cuenta única | Ley de transparencia    | Regulaciones de difusión de información |
| Argentina   | + ⑩              | + ⑩                 |                                  | +                   | +                              | +            | + ⑩                     |                                         |
| Bolivia     | +                |                     |                                  |                     |                                | +            |                         |                                         |
| Brasil      | + ⑩              |                     | +                                |                     |                                | +            | + ⑩                     |                                         |
| Colombia    | + ⑩              | +                   | + ⑩                              |                     | +                              | +            | + ⑩                     |                                         |
| Chile       | + ⑩ <sup>a</sup> | + ⑩ <sup>a</sup>    |                                  | -                   |                                |              | +                       |                                         |
| Costa Rica  |                  |                     |                                  |                     |                                | +            |                         | +                                       |
| Ecuador     | + ⑩              | + ⑩                 | + ⑩                              | +                   |                                | +            | + ⑩, +                  |                                         |
| El Salvador |                  |                     |                                  |                     |                                | +            |                         | +                                       |
| Guatemala   | +                |                     | +                                |                     |                                | +            |                         |                                         |
| Honduras    |                  |                     | +                                |                     |                                | +            |                         |                                         |
| México      | +                | +                   | +                                |                     |                                |              | +                       |                                         |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 1.3)

| País                 | Reglas fiscales  |                     |                                  | Reglas jerárquicas  |                                |              | Normas de transparencia |                                         |
|----------------------|------------------|---------------------|----------------------------------|---------------------|--------------------------------|--------------|-------------------------|-----------------------------------------|
|                      | Reglas numéricas | Fondo contracíclico | Marco de programación plurianual | Poder del ejecutivo | Poder del ministro de finanzas | Cuenta única | Ley de transparencia    | Regulaciones de difusión de información |
| Nicaragua            | +                |                     | +                                |                     | +                              |              |                         | +                                       |
| Panamá               | + ®              |                     | +                                |                     |                                | +            | +                       |                                         |
| Paraguay             |                  |                     | -                                | -                   |                                | +            |                         |                                         |
| Perú                 | + ®              | + ®                 | + ®                              |                     |                                | +            | + ®, +                  |                                         |
| República Dominicana |                  |                     |                                  |                     | +                              |              | +                       |                                         |
| Uruguay              | +                |                     |                                  | +                   |                                | +            |                         |                                         |
| Venezuela            |                  | +                   | +                                |                     |                                | +            |                         |                                         |

Fuente: capítulo 5.  
Notas: + = mejoría;  
- = retroceso;  
® = la reforma indicada es parte de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF).  
a. En Chile la LRF no tiene fuerza legal.

porque éstas tienen un papel complementario. Sin embargo, como se advierte en el estudio de Alesina y otros, un buen índice no es garantía de éxito, porque las mejores normas fiscales pueden no funcionar cuando los incentivos políticos no están bien alineados o cuando surgen circunstancias extraordinarias que no se pueden acomodar políticamente. A una conclusión semejante se llega en una evaluación detallada de estudios de casos sobre la eficacia de las reglas numéricas incorporadas en las leyes de responsabilidad fiscal (Kopits, 2004). Más que el diseño técnico o la jerarquía legal de las normas, lo que importa para su cumplimiento es la transparencia de las cuentas fiscales, la calidad de los procesos de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto y el apoyo del electorado. Por consiguiente, la eficacia de las instituciones formales (que son más susceptibles de definir y medir) depende fuertemente de las instituciones informales, especialmente de la cultura y las prácticas políticas.

### *Reformas tributarias*

La política y la administración tributarias han sido áreas muy activas de reforma desde la crisis de los años ochenta, y especialmente en la primera mitad de los noventa. Las medidas de apertura, la globalización y la sustancial reducción de la inflación –que limitaron las posibilidades de financiamiento del déficit fiscal con emisión monetaria– fueron los factores detonantes de esta presión reformadora.

En este contexto, el objeto primordial de las reformas tributarias de las dos últimas décadas ha sido aumentar el recaudo sin generar costos excesivos de administración. Sin embargo, éste no ha sido el único objetivo. Consistente con las tendencias internacionales, las reformas propuestas por los gobiernos desde finales de los ochenta han buscado mejorar la neutralidad y la equidad horizontal reduciendo diferencias de tratamiento entre sectores y eliminando incentivos y exenciones.

La búsqueda de la neutralidad suele facilitar la administración tributaria, pero no suele suceder lo contrario. Los impuestos a las transacciones financieras, la generalización de los mecanismos de retención de impuestos, las unidades de grandes contribuyentes y la introducción de sistemas simplificados de recaudos para las pequeñas empresas han sido medidas administrativas efectivas para aumentar el recaudo que han entrado en conflicto, no sólo con la equidad horizontal sino con la eficacia de las normas legales, haciendo más válida que nunca la observación de Richard Bird de que “en los países en desarrollo, la administración es la política tributaria” (Bird y Casanegra, 1992, Shome, 1999).

La búsqueda de la progresividad (es decir, la equidad vertical) ha pasado a ocupar un papel bastante modesto en las reformas propuestas

por los gobiernos, que han dado una gran importancia al impuesto al valor agregado (IVA) como instrumento de recaudo. Más bien han sido los Congresos los que se han opuesto con frecuencia a las propuestas de ampliación de la base del IVA y de unificación de sus tasas, por considerar que se trata de un impuesto regresivo por naturaleza.

En el capítulo 6 intento mostrar cómo la búsqueda de mayores recaudos, mayor neutralidad y una administración tributaria más eficaz, produjo cambios profundos en los regímenes tributarios de América Latina. En el impuesto de renta a las empresas el cambio más importante fue la reducción de la tasa de un promedio de 42% en 1986 a 31,7% en 1990 y a 30% desde finales de esa década. En los impuestos a las personas, la reducción de las tasas fue más pronunciada: la tasa marginal más alta pasó en promedio de 50% en 1985 a 33,7% en 1990 y a 25% en 2001. Esta aparente pérdida de progresividad se compensó con el aumento del ingreso básico exento (de un promedio de 60% del ingreso per cápita a mediados de los ochenta a 230% en 2001), y con la reducción del nivel de ingreso gravado a la tasa marginal más alta (que pasó de 121 veces el ingreso per cápita a mediados de los ochenta a unas 20 veces el ingreso per cápita a comienzos de la presente década). La transformación más importante en la estructura de los impuestos provino de la expansión del IVA y el aumento de su alícuota, de 10% en promedio a finales de los años ochenta a 15% aproximadamente desde comienzos de los noventa. Los otros impuestos indirectos perdieron importancia, con la notable excepción del impuesto a las transacciones financieras, cuyo uso se extendió desde finales de los años noventa. Además, se eliminaron o simplificaron muchos otros impuestos.

Si se juzga por el recaudo tributario total, el efecto de las reformas puede parecer muy modesto. En 2004, el recaudo tributario promedio en América Latina fue 15,7% del PIB, nivel no muy diferente del 15,4% alcanzado en 1985, y apenas 1,9 puntos porcentuales por encima del nivel más bajo a que llegaron los recaudos tributarios en 1989. Aunque Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y República Dominicana aumentaron considerablemente los recaudos desde finales de los años ochenta, en Chile, México, Panamá, Trinidad y Tobago y Venezuela se dieron las tendencias opuestas (cuadro 1.4). Sin embargo, debe recordarse que las reformas ocurrieron en un contexto adverso para la tributación, y que el aumento del recaudo no fue el único objetivo de las reformas.

Los efectos de las reformas fueron mucho más notables en la productividad de los impuestos (medida por la relación entre el recaudo como proporción del PIB y la tasa del impuesto<sup>21</sup>). En el caso de los impuestos

---

21 En el caso del IVA la productividad se calcula más exactamente como la relación entre el recaudo como proporción de la demanda interna (el PIB menos las ex-

a la renta la productividad aumentó en promedio 70% y en el caso del IVA se elevó 54%. El efecto combinado de los cambios de tasas y las mayores productividades tributarias fue una mejora en la neutralidad de todo el sistema impositivo, que fue especialmente clara hasta mediados de los años noventa, pues simultáneamente se redujo la importancia de los impuestos más distorsionantes, como los impuestos al comercio, los impuestos indirectos (específicos a diversos consumos) y numerosos pequeños impuestos. En los últimos años las reformas han sido menos efectivas y han introducido modalidades de impuestos y mecanismos de recaudo más dañinos para la neutralidad del sistema. Las mejoras de productividad y neutralidad del sistema tributario hasta mediados de los años noventa fueron comunes a todos los países. Posteriormente los cambios han sido más heterogéneos.

La mayor importancia que ha adquirido el IVA como fuente de recaudo ha suscitado preocupación en diversos medios por sus posibles efectos sobre la distribución del ingreso. Aunque es cierto que el IVA recae mucho más sobre los grupos de bajos ingresos que el impuesto a la renta, su efecto final sobre la distribución del ingreso es de muy poca importancia. Lo que importa realmente para la distribución del ingreso es el monto del recaudo, ya que éste influye mucho más sobre el potencial redistributivo de los impuestos. Sin el mayor recaudo del IVA no habría sido posible elevar el gasto público social, como efectivamente ocurrió en casi todos los países desde 1990, como veremos más adelante. Una cuestión diferente es que el gasto público podría estar más concentrado en los grupos de bajos ingresos, generando así una mayor redistribución.

Los retos que dieron impulso a las reformas tributarias de las dos últimas décadas no han desaparecido. La globalización continuará creando “termitas fiscales” que encontrarán nuevas formas de erosionar los recaudos tributarios.<sup>22</sup> La creciente importancia de los acuerdos de integración económica hemisférica y mundial implicará sacrificios adicionales de recaudos arancelarios. Los regímenes políticos continuarán ejerciendo presión para que los regímenes tributarios respondan a la diversidad de intereses de sus representados, en detrimento del recaudo total.<sup>23</sup> Frente a estas presiones, algunos gobiernos seguramente apelarán a nuevos impuestos, efectivos para recaudar aunque dañinos para la in-

---

portaciones más las importaciones) y la tasa básica del IVA. Sin embargo, estas medidas son de todas formas aproximaciones bastante burdas que mezclan en un solo saco los efectos que tienen sobre el recaudo las exclusiones de ciertos ingresos o bienes de las bases tributarias, los tratamientos especiales y exenciones que se conceden a diversos sectores, y los problemas de evasión.

22 La expresión “termitas fiscales” se debe a Tanzi (2001).

23 Un análisis del papel de los sistemas políticos en la definición de la política tributaria se encuentra en Stein, *et al.* (2005), capítulo 6.

versión o la eficiencia, especialmente en los países donde las posibilidades de continuar aumentando el IVA están limitadas por razones políticas o prácticas. Con suerte, otros intentarán aprovechar mejor el potencial de los impuestos a la renta y la propiedad de las personas, y buscarán que los gobiernos subnacionales desarrollen su propia capacidad tributaria.

### *Descentralización fiscal y política*

Con las únicas excepciones de Argentina y Brasil, que son países con organización federal, el resto de países latinoamericanos eran muy centralizados política, administrativa y fiscalmente hasta la década de 1980. El retorno de la democracia en sociedades más prósperas, más urbanizadas y más complejas económica y políticamente puso en marcha un proceso de descentralización que aún está lejos de concluir. En 2004, 19,3% del gasto público fue ejecutado por los gobiernos subnacionales, lo que representa un aumento importante frente a los coeficientes de descentralización de 13,1% en 1985 o 17,3% en 1996. Argentina, Brasil y Colombia tienen actualmente coeficientes de descentralización del gasto cercanos a 15%, y Bolivia, México y Venezuela cercanos a 30% (aunque Bolivia es uno de los pocos países que ha experimentado una tendencia hacia la recentralización). En varios de los países pequeños no ha habido, sin embargo, ninguna tendencia clara de descentralización.

Siguiendo el enfoque de un trabajo del BID muy reconocido en esta materia (BID 1997), en el capítulo 7, Robert Daughters y Leslie Harper evalúan el progreso de las diferentes dimensiones institucionales de la descentralización desde mediados de los años noventa. En materia de descentralización política, encuentran que la elección de alcaldes, que ya estaba extendida a la gran mayoría de países hacía una década, ha empezado a llevarse también a los niveles intermedios de gobierno (estados, provincias, departamentos o regiones). Es una tendencia incipiente, pues aparte de los cuatro países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela), sólo Colombia, Paraguay y Perú tienen elecciones en estos niveles de gobierno. Algunos países han cambiado el método de elección de alcaldes de indirecto a directo (Chile, Costa Rica, República Dominicana y Venezuela) y han separado el momento de estas elecciones de las de los gobiernos nacionales (Brasil, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y República Dominicana).

La elección de alcaldes ha impulsado la demanda política para las otras dimensiones de reforma institucional que forman parte del proceso de descentralización. Hasta mediados de los años noventa, la descentralización de las responsabilidades de provisión de servicios a las comunidades locales se había concentrado en los servicios básicos de

Cuadro 1.4 Recaudo de impuestos en 1985-89 y 2000-03 (porcentaje del PIB)

| País        | Recaudo total de impuestos |         | Impuestos al comercio internacional |         | Impuestos directos |         | IVA     |         | Otros   |         |
|-------------|----------------------------|---------|-------------------------------------|---------|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
|             | 1985-89                    | 2000-03 | 1985-89                             | 2000-03 | 1985-89            | 2000-03 | 1985-89 | 2000-03 | 1985-89 | 2000-03 |
| Argentina   | 12,9                       | 18,4    | 2,0                                 | 1,6     | 1,2                | 3,8     | 2,2     | 5,7     | 7,5     | 7,2     |
| Bolivia     | 14,2                       | 17,4    | n.a.                                | 1,1     | 0,4                | 2,4     | 1,5     | 6,0     | 10,9    | 7,9     |
| Brasil      | 16,0                       | 21,0    | 0,6                                 | 0,7     | 4,4                | 5,8     | 5,6     | 8,3     | 5,5     | 6,3     |
| Chile       | 19,2                       | 16,5    | 2,6                                 | 1,0     | 3,0                | 4,4     | 8,3     | 8,0     | 5,4     | 3,1     |
| Colombia    | 9,3                        | 13,0    | 2,2                                 | 1,0     | 3,4                | 5,1     | 2,6     | 5,3     | 1,2     | 1,5     |
| Costa Rica  | —                          | 12,8    | —                                   | 1,0     | —                  | 3,0     | —       | 4,9     | —       | 3,9     |
| Ecuador     | 16,8                       | 18,3    | 2,7                                 | 1,6     | 1,6                | 2,7     | 2,5     | 6,5     | 10,0    | 7,6     |
| El Salvador | 12,3                       | 11,0    | 3,2                                 | 1,1     | 2,6                | 3,2     | n.a.    | 6,0     | 3,5     | 0,7     |
| Guatemala   | 7,9                        | 10,0    | 2,0                                 | 1,3     | 1,5                | 2,5     | 2,2     | 4,5     | 2,2     | 1,7     |
| Honduras    | 13,6                       | 16,2    | 5,1                                 | 2,3     | 3,5                | 3,5     | 1,6     | 5,5     | 3,4     | 4,9     |
| Jamaica     | 23,8                       | 25,3    | 5,4                                 | 7,4     | 10,1               | 10,0    | n.a.    | 3,9     | 8,4     | 4,0     |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 1.4)

| País                 | Recaudo total de impuestos |         | Impuestos al comercio internacional |         | Impuestos directos |         | IVA     |         | Otros   |         |
|----------------------|----------------------------|---------|-------------------------------------|---------|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
|                      | 1985-89                    | 2000-03 | 1985-89                             | 2000-03 | 1985-89            | 2000-03 | 1985-89 | 2000-03 | 1985-89 | 2000-03 |
| México               | 15,6                       | 13,1    | 0,7                                 | 0,5     | 4,5                | 5,0     | 3,3     | 3,6     | 7,2     | 4,1     |
| Panamá               | 12,1                       | 9,1     | 2,2                                 | 1,6     | 5,2                | 3,7     | 1,3     | 1,4     | 3,5     | 2,4     |
| Paraguay             | 8,5                        | 9,8     | 1,4                                 | 1,7     | 1,3                | 1,7     | n.a.    | 4,2     | 5,9     | 2,1     |
| Perú                 | 10,8                       | 12,4    | 2,3                                 | 1,4     | 2,0                | 3,1     | 2,1     | 4,9     | 4,4     | 3,0     |
| República Dominicana | 11,6                       | 15,2    | 4,6                                 | 4,1     | 2,5                | 3,9     | 1,3     | 3,7     | 3,5     | 3,5     |
| Trinidad y Tobago    | 24,0                       | 21,0    | 2,5                                 | 1,5     | 9,7                | 7,5     | n.a.    | 3,8     | 11,8    | 8,2     |
| Venezuela            | 16,2                       | 11,5    | 1,9                                 | 1,1     | 11,5               | 4,2     | n.a.    | 4,3     | 2,9     | 1,9     |
| Promedio             | 14,4                       | 15,3    | 2,6                                 | 1,8     | 4,0                | 4,3     | 2,9     | 5,0     | 5,7     | 4,1     |

*Fuente:* Cálculos del autor basados en estadísticas financieras oficiales, consultas del artículo IV del FMI e informes “Recent Economic Developments” del FMI.

*Nota:* Los recaudos totales de impuestos no incluyen seguridad social. Los promedios no incluyen a Costa Rica.

— = no disponible.

n.a. = no aplica.



infraestructura (basuras, mantenimiento de vías y obras urbanas). En la última década se ha extendido a los servicios de nutrición, manejo de hospitales, agua potable y vías interurbanas, los cuales tienen exigencias de organización y demandas de habilidades más complejas. También ha habido cierta tendencia hacia la mayor descentralización en los sectores de educación y otros servicios sociales, como se discute más adelante, aunque condicionada por la resistencia de las organizaciones sindicales en esos sectores. Otros factores que han limitado la descentralización, según Daughters y Harper, han sido la falta de claridad en la separación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno (Brasil, Colombia, Ecuador) o, en ocasiones, la asignación de responsabilidades sin soporte de recursos o atribuciones fiscales para obtenerlos (México). Puesto que la efectiva descentralización de responsabilidades es un proceso gradual y dispendioso, la falta de continuidad en las prioridades de descentralización en los gobiernos nacionales ha retrasado su avance (Ecuador y Perú).

Como hay muy pocos impuestos que puedan ser manejados con mayor eficiencia por los gobiernos locales que por los gobiernos centrales, la descentralización de las atribuciones tributarias es siempre insuficiente frente a la descentralización del gasto. Sin embargo, en América Latina hay un potencial de impuestos locales desaprovechado (por ejemplo, en los impuestos a las propiedades inmuebles y al consumo de combustibles) y poco interés político en todos los niveles de gobierno por desarrollarlo. Los gobiernos subnacionales no tienen incentivos para asumir los costos políticos y la rendición de cuentas que acarrea la tributación local. Los gobiernos nacionales no han propiciado una mayor descentralización tributaria pues temen el debilitamiento de los recaudos nacionales y porque no desean desatar competencia o aumentar las desigualdades entre jurisdicciones. Argentina, Brasil y Colombia son los países que han concedido mayores atribuciones tributarias a los gobiernos subnacionales. Brasil es el único país que tiene IVA subnacional, cuyos recursos representan cerca de la cuarta parte de toda la carga fiscal del país.

El creciente desequilibrio entre las responsabilidades de gasto y los esfuerzos de recaudación de impuestos a nivel local se ha cubierto con mayores transferencias de recursos desde el gobierno central, reguladas en la mayoría de los países por sistemas de coparticipación de los ingresos tributarios nacionales. En la literatura sobre descentralización se ha establecido que las transferencias generan menos problemas de ineficiencia y corrupción en el gasto cuando se hacen en forma automática con base en una fórmula transparente. En cuatro de cinco países con información comparable entre 1996 y 2004 hubo una mejoría según este criterio (Chile, Ecuador, El Salvador y Perú), mientras que en Argentina aumentó ligeramente la discrecionalidad en algunos programas.

Hacia mediados de los años noventa, Brasil y Colombia enfrentaron serios problemas de sobreendeudamiento de los gobiernos subnacionales, seguidos luego por Bolivia, Ecuador y Perú. Esto propició una serie de reformas para limitar la autonomía de endeudamiento y mejorar las instituciones fiscales de los gobiernos subnacionales. En Brasil, Colombia, Ecuador y México se establecieron límites al endeudamiento (en los tres primeros casos como parte de las leyes de responsabilidad fiscal). En Colombia se estableció un sistema de vigilancia de las cuentas fiscales, cuyos resultados determinan los límites de financiamiento de cada gobierno subnacional. En México se limitó el crédito que los bancos de desarrollo subnacionales pueden prestar a sus gobiernos y se prohibió todo rescate por parte del gobierno nacional. A pesar de estas medidas, en la mayoría de los demás países la posibilidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales depende de aprobaciones discrecionales por parte del gobierno nacional, que no garantizan la disciplina.

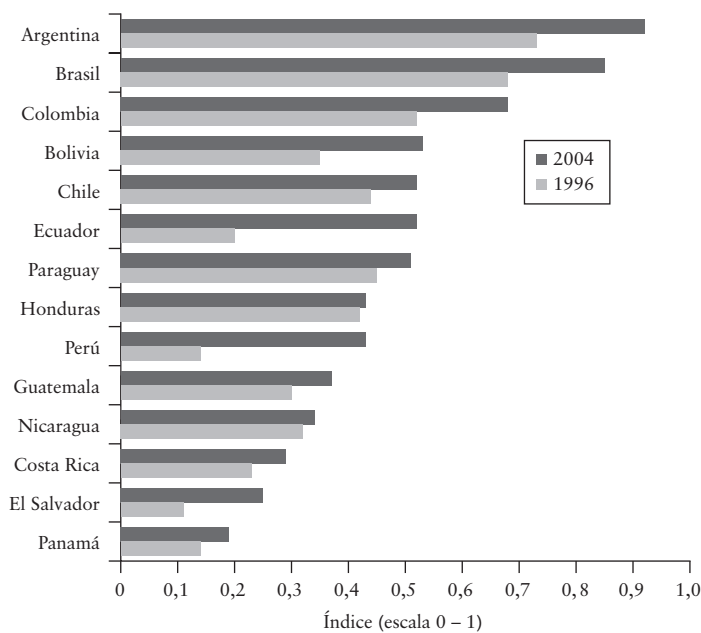
Daughters y Harper presentan un indicador sintético que intenta medir la calidad y la consistencia de las diferentes dimensiones institucionales de la descentralización y para esto tienen en cuenta lo siguiente: a) si hay elecciones de alcaldes y gobernadores, b) qué responsabilidades de ejecución del gasto tienen estos gobiernos, c) de qué tantas atribuciones tributarias gozan, d) qué tan automáticas y de libre asignación son las transferencias de recursos fiscales, y e) qué tan controlado está el endeudamiento de los gobiernos subnacionales.<sup>24</sup> Este índice de “madurez del proceso de descentralización”, como ellos lo denominan, indica progresos en las instituciones de descentralización en todos los países en la última década, con cambios pronunciados en Bolivia, Ecuador y Perú (gráfico 1.3). Argentina, Brasil y Colombia aparecen como los países con mayor avance en el conjunto de dimensiones institucionales de la descentralización, seguidos por Bolivia, Chile y Ecuador. Hay una estrecha correlación entre la madurez institucional del proceso de descentralización y el coeficiente de descentralización del gasto<sup>25</sup> (e incluso entre los cambios en ambas variables<sup>26</sup>), que sugiere que hay un proceso de aprendizaje y adaptación institucional a medida que se profundiza la descentralización.

---

24 Para cada una de estas dimensiones se construye un índice en una escala que va de cero a uno, donde uno representa las instituciones más adecuadas para la descentralización. El índice de “madurez del proceso de descentralización” se calcula como el promedio de estos cinco índices menos la mitad de la desviación estándar de los cinco índices. Con esta corrección se busca castigar la inconsistencia entre las distintas dimensiones de la descentralización.

25 0,92, calculada para 2004, con base en el gráfico 7.8.

26 0,71, calculada para los cambios entre (cerca de) 1995 y 2004, con base en el gráfico 7.8.

**Gráfico 1.3** Índice de madurez del proceso de descentralización

*Fuente:* capítulo 7.

## Instituciones de las políticas sectoriales

Los criterios para la intervención del Estado en los diferentes sectores económicos ha sufrido grandes transformaciones a lo largo de las últimas dos décadas. Con la crisis fiscal, administrativa y de legitimidad del Estado en los años ochenta, las viejas formas de intervención perdieron su apoyo. Las reformas hasta mediados de los noventa estuvieron encaminadas principalmente a reducir la participación directa del Estado en las actividades productivas y financieras y a remover obstáculos para la iniciativa privada en diversas áreas de la economía. A medida que los procesos de privatización y de liberalización de los mercados perdieron impulso, hasta detenerse prácticamente por completo a finales de los años noventa, fue reconociéndose la importancia de las normas e instituciones de regulación y aceptándose sus limitaciones. De esta forma ha empezado a consolidarse un nuevo paradigma de intervención del Estado en el que ocupan un lugar central las instituciones especializadas en la regulación y supervisión de los diversos sectores económicos, pero en el que ocupan espacio otras formas de acción del Estado para promover el desarrollo de la iniciativa privada en ciertos sectores, actividades, regiones o segmentos de mercado

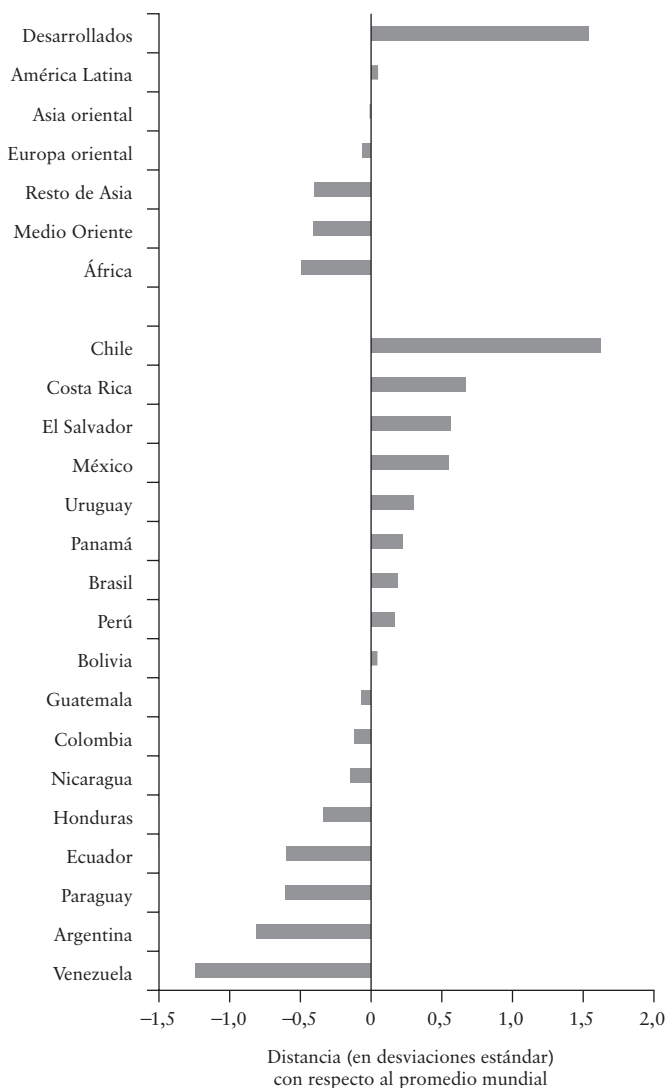
en donde la presencia de externalidades o las fallas de coordinación limitan la inversión o la innovación. En esta sección se discuten las reformas de las instituciones del Estado relacionadas con los sectores de servicios públicos, el sector financiero y el sector industrial en general.

Los pocos indicadores que permiten comparar a América Latina con otras regiones del mundo en materia de calidad de la regulación de los sectores económicos sugieren que los esfuerzos de reforma institucional en estas áreas han dado frutos importantes. Según el indicador diseñado por Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005) que se presenta en el gráfico 1.4, el país latinoamericano típico tiene un marco regulatorio semejante en calidad al de los países del sureste asiático y no muy distante del típico de los países desarrollados. Como en otros campos, hay grandes diferencias entre los países de la región, y entre unas áreas de regulación y otras. Además, como se enfatiza en este libro, no existen métodos de regulación universales que puedan operar por igual en todas las situaciones en países con estructuras económicas o políticas distintas. Por consiguiente, estas comparaciones generales deben tomarse con bastante cautela.

### *La propiedad y regulación de los sectores de servicios públicos*

Las privatizaciones han ocupado un papel protagónico en la agenda reformista en América Latina. Medido en términos del número de empresas enajenadas, de su contribución al PIB, del valor de mercado y, por supuesto, del monto de los recursos fiscales obtenidos, el proceso de privatizaciones no tiene paralelo. Como resultado de la privatización, la participación en el PIB de las empresas públicas se redujo de 10% del PIB en 1987 a la mitad una década más tarde, y los gobiernos recibieron ingresos por la venta de las empresas un monto superior a US\$170 mil millones en el período 1990-99, más de tres veces la cantidad de Europa del Este y Asia Central, la segunda región con mayor venta de activos estatales. La gran mayoría de países privatizaron total o parcialmente los servicios de telecomunicaciones, electricidad, gas, agua y saneamiento. De hecho, 75% de los ingresos por privatizaciones provinieron de la venta de empresas de servicios públicos e infraestructura, mientras que 11% se originó en los sectores de servicios financieros y 14% en otros sectores. Sin embargo, las privatizaciones no avanzaron uniformemente en todos los países de América Latina. Argentina, Bolivia, Chile y Perú fueron los privatizadores más ambiciosos, mientras que Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Uruguay decidieron mantener una fuerte presencia del Estado en diversas actividades económicas, y especialmente en los sectores de servicios públicos e infraestructura.

Gráfico 1.4 Calidad regulatoria, 2004



Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2005.

Un aspecto interesante del proceso de privatizaciones que analizan Alberto Chong y Juan Benavides, en el capítulo 8, fue la exclusión de ciertos sectores, considerados “estratégicos”. Este fue el caso de la electricidad en Brasil, las telecomunicaciones en Costa Rica y Uruguay, el transporte y los servicios de saneamiento en Perú, el cobre, los puertos

y el petróleo en Chile. Prácticamente todos los países mantuvieron una importante presencia estatal en la banca. La gran heterogeneidad de los sectores estratégicos sugiere que las consideraciones de carácter político, cultural e histórico han sido dominantes en la escogencia de los sectores susceptibles de ser privatizados. En los últimos años, el proceso de venta de activos estatales parece haberse detenido, en parte por la dificultad de reformar la propiedad estatal en los sectores más sensibles desde un punto de vista político que, de nuevo, varían de país a país.

La dificultad política contrasta con la evidencia reciente sobre los resultados de las privatizaciones, especialmente en los sectores de servicios públicos e infraestructura. Desde una perspectiva económica, los estudios son contundentes a la hora de estimar las ganancias en eficiencia asociadas al proceso de enajenación de activos públicos. En promedio, la relación ingresos operativos a ventas aumentó en 14 puntos porcentuales en las empresas privatizadas en la región. Con base en los estudios para cinco países que se reseñan en el capítulo, puede afirmarse contundentemente que la principal razón de la mayor rentabilidad fue el aumento de la eficiencia, en gran medida gracias a la modernización tecnológica y la eliminación de empleo redundante, y no el aprovechamiento de ventajas monopolistas. En efecto, los costos unitarios se redujeron, en promedio, 16% después de las privatizaciones, la relación ventas/activos aumentó 26% y la relación ventas/empleo se elevó un impresionante 70%, y todo ello en un contexto de expansión de los servicios y de mejoras de calidad. Por supuesto, ocurrieron casos en los que no se observaron estos resultados tan favorables. A partir de la información disponible, puede concluirse que los fracasos en los procesos de privatización estuvieron asociados a deficiencias en los marcos regulatorios que permitieron al inversionista privado ejercer poder de mercado, impidiendo a los consumidores participar de los beneficios de la privatización. La reacción pública en contra de las privatizaciones se debe no sólo al éxito económico que representaron las empresas privatizadas para los nuevos inversionistas, sino también a la resistencia y visibilidad de los trabajadores despedidos y al halo de corrupción que rodeó muchas de estas operaciones.

Dado que el grueso de las privatizaciones se concentró en los servicios públicos y la infraestructura, el mayor desafío que enfrentaron los gobiernos fue desarrollar marcos regulatorios adecuados, especialmente en aquellos sectores con condiciones de monopolio natural o estructuras de mercado oligopolistas. En algunos sectores la regulación operó bastante bien. Por ejemplo, en el caso de la telefonía la evidencia indica que cuando las privatizaciones se dieron en contextos en los que existía un regulador independiente, los resultados fueron favorables en términos de eficiencia laboral y densidad de líneas. Como además los precios de venta de los activos privatizados fueron mayores en aquellos países que contaban previamente con entes reguladores, era deseable

tener una regulación eficiente con antelación a los procesos de privatización. Por consiguiente, puede parecer paradójico que ésta haya sido más la excepción que la regla, ya que las privatizaciones se hicieron, en su mayoría, antes de que hubiera un marco regulatorio adecuado. El sector de la infraestructura de transporte es un buen ejemplo de la filosofía ‘privatice ahora, regule después’. El costo de esta estrategia no ha sido despreciable, pues como resultado en este sector la renegociación oportunista de contratos ha sido la norma. Chong y Benavides exploran las dificultades que se enfrentan en la práctica para establecer un marco regulatorio previo a las privatizaciones y señalan los principales desafíos que enfrenta actualmente la regulación.

### *Las instituciones públicas en el sector financiero*

Reflejando un cambio radical de visión sobre el rol del Estado en las actividades financieras, en las últimas décadas se redujo notablemente la participación de la banca pública y se liberaron todos los aspectos de la intermediación financiera. Como resultado, la proporción de la banca pública se redujo de 64% en 1970 a 40% en 1995<sup>27</sup>, y América Latina pasó de ser la región con menor liberación financiera a comienzos de los años noventa a tener estándares similares a los de los países desarrollados a finales de la década.<sup>28</sup> Prácticamente todas las economías de la región eliminaron las regulaciones relacionadas con las tasas de interés, los plazos y la asignación sectorial de los créditos. Además, se redujeron las reservas legales y se eliminaron las restricciones a la propiedad extranjera de los bancos. También se removieron las restricciones al endeudamiento externo del sector privado, así como los controles de capitales y los sistemas de tasas de cambio múltiples.

Sin embargo, como advierten Arturo Galindo, Alejandro Micco y Ugo Panizza en el capítulo 9, estas reformas no se tradujeron en una expansión más dinámica del conjunto del sector financiero, como se hubiera esperado. La profundidad financiera en América Latina llega apenas a una tercera parte de la que se observa en Asia oriental y la mitad del nivel promedio de las economías desarrolladas. En la práctica, la baja profundidad financiera refleja que las necesidades de financiamiento de muchas empresas se encuentran insatisfechas o, que en caso de satisfacerse, tienen lugar por fuera de los mecanismos formales de crédito. Aparte de escaso,

---

27 Existen, sin embargo, grandes diferencias entre países. A mediados de los años noventa, la banca pública representaba más del 50% del total de la banca en Argentina, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

28 Según los indicadores de Kaminsky y Schmukler (2003).

el crédito en América Latina es costoso y extremadamente volátil, como ha sido documentado en un reciente estudio del BID (BID, 2004).

En parte como resultado de estos escasos avances, la liberación ha retrocedido en algunos países de la región desde finales de los años noventa. Brasil, Colombia, Ecuador y México, entre otros países, han mantenido o reintroducido inversiones forzosas, crédito dirigido a ciertos sectores y límites superiores a las tasas de interés. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela han establecido gravámenes a las transacciones financieras como medida expedita de fácil recaudo tributario con efectos potencialmente muy dañinos sobre la intermediación financiera. Los escasos avances en ampliar y estabilizar el crédito también han reanimado el interés en la banca pública, aunque con un enfoque influido por las enseñanzas del pasado.

La ‘nueva’ intervención pública ha estado guiada por un manejo de los bancos estatales con criterios privados, tanto en el cumplimiento de las normas de regulación prudencial, como en el reclutamiento de personal y su administración. Aunque el nuevo enfoque no descarta la posibilidad de que la banca pública otorgue subsidios, se acepta que debe haber mecanismos transparentes y explícitos para otorgarlos. Es el caso, por ejemplo, de las garantías parciales y la creación de instituciones especializadas para apoyar ciertos segmentos del mercado de crédito, como el hipotecario.

Galindo y coautores argumentan que la falta de mejores resultados después de la liberación financiera puede atribuirse, en parte, a la ausencia de reformas complementarias que interactúan con la liberación financiera. La liberación tiene un efecto pobre sobre el crecimiento cuando las instituciones que respaldan los contratos de crédito y la protección de los acreedores son débiles. Si el sistema judicial no está preparado y las regulaciones inhiben el uso de instrumentos para mitigar el riesgo —como las garantías—, no se materializarán los beneficios de la liberación.

Lo que es peor, la liberalización puede convertirse en un arma de doble filo, que aumente la propensión a las crisis financieras cuando las funciones de las instituciones de regulación y supervisión son de mala calidad. Con respecto a los estándares de regulación financiera, los requisitos de capital en América Latina son en apariencia relativamente estrictos y acordes con los estándares internacionales. Sin embargo, los aspectos más institucionales de la regulación muestran múltiples deficiencias. De un total de 30 principios requeridos para la supervisión bancaria efectiva según el Acuerdo de Basilea<sup>29</sup>, los países de América

---

29 El Acuerdo de Capitales de Basilea es un conjunto de principios básicos aceptados por los países desarrollados con el fin de regular y supervisar sus sistemas bancarios; esos principios se utilizan cada vez más como puntos de referencia para evaluar la calidad de la regulación bancaria en los países en desarrollo.



Latina cumplen sólo con la mitad. Por ejemplo, en la mayoría de países no se hacen evaluaciones adecuadas de los préstamos bancarios, no se efectúan las provisiones recomendadas, no hay supervisión consolidada de grupos financieros y la agencia regulatoria carece de independencia.

Dos áreas de reforma institucional de gran importancia que habían sido virtualmente ignoradas hasta hace muy pocos años son las relativas a los derechos de los acreedores y al manejo de la información crediticia. Estas instituciones son fundamentales en la relación crediticia porque pueden ayudar a resolver los problemas asociados al riesgo moral y las asimetrías de información. La protección de los derechos de propiedad en los contratos financieros es muy débil en América Latina, pero países como México y Brasil han reformado las normas legales recientemente para mejorarlos. En unos pocos países también se han tomado medidas en los últimos años para facilitar el uso y recuperación de las garantías, que se dificulta en la mayoría de países latinoamericanos por la falta de registros adecuados de propiedad, y la lentitud y altos costos de los procesos judiciales. Por su parte, las instituciones de manejo e intercambio de información crediticia (conocidas como *bureaus* de crédito o centrales de información crediticia) están relativamente bien desarrolladas en América Latina, pero en varios países se encuentran amenazadas actualmente por intentos de limitar el uso de esta información a través de propuestas de ley que abogan incorrectamente por la privacidad de la información.

### *La reforma de las políticas industriales*

Uno de los principales componentes de las reformas de primera generación fue el desmonte de las políticas industriales asociadas al proteccionismo, los subsidios selectivos y la intervención directa del Estado en ciertas actividades productivas. El cierre de los otrora influyentes Ministerios de Desarrollo Económico, que ejemplificó el fin de las políticas de desarrollo productivo enmarcadas dentro del modelo de sustitución de importaciones, llevó a no pocos analistas a sugerir el fin de las políticas industriales. Bajo el nuevo modelo, los mercados se encargarían de la asignación de recursos, de manera que las políticas industriales aparecían como innecesarias e, incluso, inconvenientes.

Sin embargo, desde mediados de los años noventa –en parte como resultado de los pobres resultados de las reformas– las autoridades comenzaron a interesarse por un nuevo tipo de políticas industriales. En la mayoría de países este cambio tuvo lugar entre 1994 y 1996, cuando se adoptaron planes o estrategias de mediano y largo plazo, para el desarrollo del sector industrial. Las nuevas políticas industriales se convirtieron en la válvula de escape a través de la cual se desfogaron muchas de las

críticas relacionadas con los efectos de las reformas estructurales, especialmente en lo relacionado con la capacidad de reconversión industrial de los sectores más afectados por la liberación comercial.

Las nuevas políticas vinieron acompañadas de un lenguaje renovado, en el que la búsqueda de una mayor competitividad se convirtió en el factor aglutinante e integrador de iniciativas. En este sentido, más que proponer un regreso al modelo de sustitución de importaciones, la nueva política industrial se propuso orientar la gestión del Estado hacia aquellas actividades y servicios indispensables para mejorar la competitividad de la producción local, como la infraestructura de transporte y comunicaciones, la disponibilidad de mano de obra calificada y la investigación en ciencia y tecnología, entre otros. La nueva política industrial no subestima la importancia de la estabilidad macroeconómica ni trata de oscurecer o contrarrestar las señales de los precios mediante el uso de subsidios masivos, que en algunos países fueron comunes en el pasado.

Como lo anotan Alberto Melo y Andrés Rodríguez-Clare, en el capítulo 10, las nuevas políticas industriales se han conducido esencialmente bajo dos modelos alternativos. El primero, un modelo orientado por la demanda, se caracteriza por un esquema en el que todos los grupos de actores interesados (gobierno, gremios, empresarios) dialogan acerca de los vehículos e instrumentos que se requieren para mejorar la competitividad. A partir de allí se adquieren compromisos, normalmente estructurados alrededor del concepto de cadenas productivas, en las que el sector privado y el sector público establecen metas específicas orientadas a elevar la productividad y la competitividad. Lo que llama la atención de este modelo es que las estrategias y compromisos están orientados a mejorar las cadenas productivas existentes, más que a introducir nuevos sectores o crear nuevas industrias a la luz de una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazos. La política industrial colombiana es un buen ejemplo de este modelo.

En contraste, el segundo enfoque, que los autores denominan de orientación estratégica, deliberadamente busca modificar el vector de bienes y servicios producidos, más que apoyar y promover los sectores existentes. La política industrial brasileña se enmarca dentro de este modelo, en el que se busca estimular el desarrollo de largo plazo de sectores que se consideran estratégicos, como semiconductores, *software*, productos farmacéuticos, y de biotecnología y nanotecnología. Aunque bajo este modelo el sector privado también participa, es claro que el sector público juega un papel más activo en la definición de sectores productivos prioritarios.

Las nuevas políticas industriales en América Latina combinan una diversidad de elementos: políticas comerciales, de ciencia y tecnología, de promoción de la pequeña y mediana empresa, de capacitación y de

desarrollo regional, entre muchas otras. Melo y Rodríguez-Clare no pretenden ofrecer un balance de todas ellas. El capítulo se concentra en las políticas e instituciones de innovación y desarrollo tecnológico, en los incentivos para la producción y la inversión, y en los mecanismos fiscales y financieros para promover las exportaciones. Estas áreas son de interés porque se encuentran en proceso de cambio y permiten identificar contrastes entre lo nuevo y lo viejo.

Las políticas para promover la innovación tecnológica han tenido grandes transformaciones en los últimos años, al pasar de un modelo basado en la oferta de investigación y desarrollo por parte de alguna agencia estatal a un sistema de incentivos a la demanda por innovación tecnológica. Los principales componentes del nuevo modelo son: a) una mayor formalización legal del sistema de ciencia y tecnología, b) la creación de fondos (que pueden ser sectoriales o no) para apoyar la modernización tecnológica, c) una activa participación del sector privado en el proceso, y d) la separación en distintas entidades de gobierno de la función de diseño de políticas, por un lado, de las funciones de programación, promoción, ejecución y evaluación, por otro. Brasil da hasta la fecha el ejemplo más acabado de apoyo a la innovación tecnológica a través de fondos para sectores específicos, en consonancia con su enfoque estratégico. En contraste, Chile es el mejor ejemplo del sistema más horizontal de apoyo a la ciencia y la tecnología a través de fondos que otorgan subsidios a la demanda sin distinción de sector, que es la esencia del enfoque de demanda.

Con respecto a los incentivos a la producción y la inversión, subsisten programas de provisión de crédito a largo plazo dirigidos a sectores específicos en unos pocos países de la región y una multiplicidad de incentivos fiscales para apoyar sectores específicos de la economía, entre los que sobresale el turismo (en los países andinos, Centroamérica y el Caribe), así como la minería, la reforestación y otras actividades basadas en recursos naturales. Pero junto a estos incentivos tradicionales, países como Argentina y Brasil han empezado a desarrollar programas de asociación público-privada para llevar a cabo inversiones en cadenas de producción específicas, con diversos incentivos que van desde el compromiso mutuo de realizar inversiones complementarias, hasta el financiamiento de capital semilla.

Las políticas de promoción de exportaciones son de vieja data en la región. Aunque en el pasado los incentivos tributarios fueron generalizados, bajo los nuevos criterios de la OMC se han reducido al reembolso de los impuestos y aranceles sobre las importaciones en los procesos de exportación, especialmente en las principales economías de Suramérica. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en estos países, las exenciones tributarias (tanto en el caso de impuestos directos como indirectos) a las actividades de exportación, son todavía frecuentes en México, Centro-

américa y el Caribe. Un caso aparte son las zonas especiales de proceso de productos de exportación, existentes en prácticamente todas las economías de la región, que son el instrumento favorito para canalizar los incentivos tributarios a inversionistas extranjeros y actividades de exportación localizadas en áreas específicas. Por su parte, los incentivos financieros a las exportaciones son frecuentes en las economías de Suramérica –con excepción de Bolivia– y en México, que conservan bancos públicos orientados a la financiación de exportaciones a través de diversas líneas de crédito, normalmente a plazos y tasas más favorables. En contraste, los países centroamericanos y del Caribe han dejado la financiación de las exportaciones en manos de la banca comercial privada. Las agencias de promoción (no financiera) de exportaciones son una constante en la región, con la excepción de Bahamas, Haití, Paraguay y Surinam. Existe una amplia gama de posibilidades institucionales, dependiendo del grado de participación del sector privado y de las actividades de la agencia, que además del suministro de información de mercados en ocasiones se responsabiliza de la promoción de la inversión extranjera directa en el país.

No existen evaluaciones empíricas sobre la efectividad de las nuevas políticas industriales y de innovación. De acuerdo con Melo y Rodríguez-Clare, los resultados son difíciles de observar no sólo porque estas políticas son aún muy recientes, sino porque han sido aplicadas en forma tímida e inconsistente. Por ejemplo, los montos de crédito otorgados por los bancos de desarrollo son muy bajos en comparación con la experiencia de la República de Corea, y los recursos fiscales asignados a la promoción de la innovación son escasos e inestables. Aunque hay mucha experimentación que puede ser deseable, a menudo no se cumplen algunos principios reconocidos –como que los subsidios deben ser temporales. Cabe concluir que las políticas industriales y de innovación aún están reinventándose.

## La reforma de las políticas sociales

La organización del sector público en los sectores sociales presenta los rasgos del modelo de Estado centralizado, paternalista y burocrático que se adoptó en América Latina desde la década de 1930 siguiendo el patrón europeo. Ese modelo mostró ser eficaz para la extensión de los servicios y el mejoramiento de las condiciones de salud y educación hasta la década de 1980.<sup>30</sup> Por ejemplo, en materia de salud, se pasó de 40 años de

---

30 Los patrones históricos que se resumen en estos párrafos se encuentran analizados en mayor detalle en BID (2000), capítulo 1.

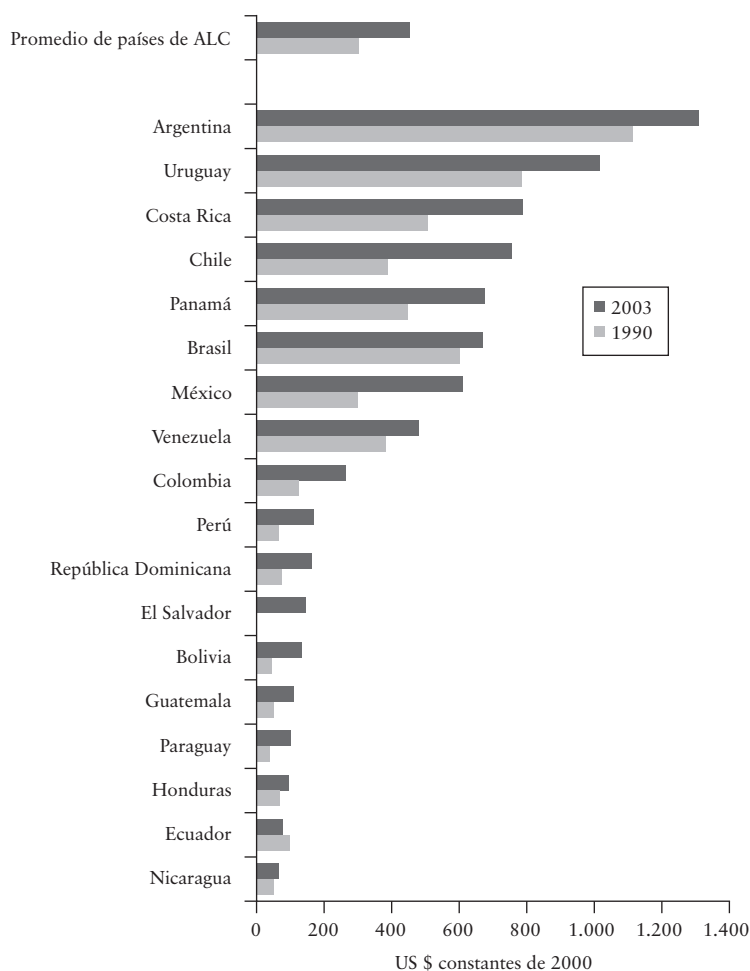
expectativa de vida en 1942 a más de 60 años en 1980 y el progreso fue aún más significativo en los indicadores de mortalidad infantil, aunque también hubo notable progreso en la educación primaria. Los hombres nacidos hacia 1960 (quienes debieron pasar por el sistema educativo entre 1966 y mediados de los años ochenta) recibieron 7,7 años de educación en promedio, mientras que quienes habían nacido alrededor de 1930 sólo habían recibido unos 4,7 años. Las mujeres tuvieron un progreso aun más rápido: de 3,7 años de educación quienes nacieron hacia 1930 a 7,2 años 30 años más tarde.

Aunque estos avances continuaron en las dos últimas décadas, el ritmo de progreso se volvió más lento y se hicieron notables las deficiencias de calidad y equidad generadas por el sistema tradicional de organización estatal. Esto fue especialmente notorio en materia educativa, aunque también es válido para la salud y la seguridad social. Los latinoamericanos que nacieron hacia 1978 recibieron ocho años de educación, con una mejora en una década de sólo 0,4 años en el caso de los hombres y 0,9 años en el caso de las mujeres. La brecha educativa con respecto a Estados Unidos, que se había reducido notablemente hasta la generación de 1960, cambió muy poco posteriormente (y se amplió con respecto a los países del sureste de Asia, donde los logros educativos continuaron mejorando), pues la región fue incapaz de extender a los niveles de secundaria los logros de cobertura alcanzados en educación primaria. Lo que fue más grave aún, se hizo evidente que la calidad de la educación en América Latina es muy inferior a la de Asia o Europa oriental, para no hablar de los países desarrollados.

Con la crisis fiscal de finales de los ochenta, fueron muy extendidos los temores de que se sometieran los sectores sociales a una asfixia presupuestal que llevaría a echar por tierra los logros de las décadas anteriores. Paradójicamente, el lento progreso de los indicadores de salud y educación se ha dado en medio de una cierta abundancia fiscal en estos sectores. El gasto social público per cápita (en precios constantes) aumentó casi 50% durante los años noventa<sup>31</sup>. Únicamente en Ecuador el gasto social per cápita es actualmente más bajo que a comienzos de los noventa, mientras que en Bolivia, Colombia, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana se ha doblado, si bien desde niveles muy modestos (gráfico 1.5). Pero el esfuerzo fiscal que se ha hecho para apoyar los sectores sociales no ha resultado ser muy efectivo: no se encuentra ninguna relación entre el aumento en el gasto en educación y los cambios en la cobertura de la

---

31 Pasando de 333 dólares en 1990, a 461 dólares en 1998 (a precios de 2000), nivel que no sufrió mayores cambios en los cinco años siguientes (en 2003 fue 481 dólares). Estos datos provienen de Cepal (2005).

*Gráfico 1.5* Gasto público social per cápita

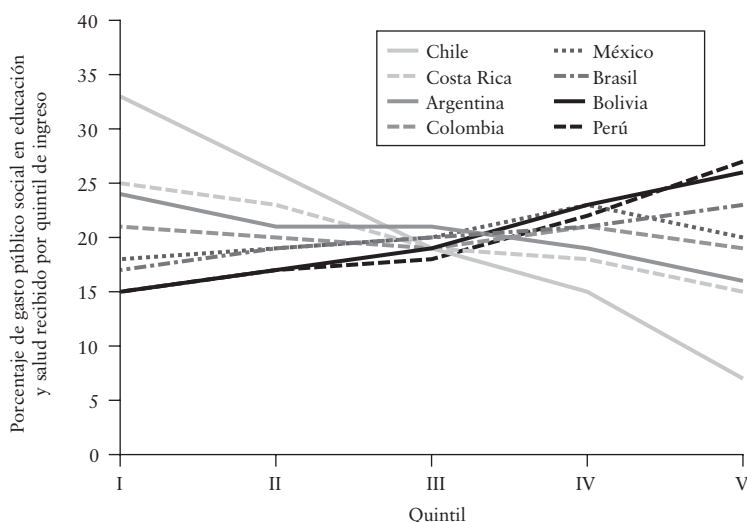
*Fuente:* Cepal, 2005.

educación primaria o de la secundaria en la década de 1990.<sup>32</sup> (Es ilustrativo señalar que tampoco entre los países desarrollados se encuentra ninguna correlación entre el gasto público y los indicadores de desarrollo

32 Las correlaciones son -0,088 y -0,06, respectivamente, para datos de 12 países que miden los cambios entre 1990 y 2000 en el gasto per cápita en educación y en la cobertura de la matrícula para los grupos de 12-15 años y 16-19 años (según las cifras que presenta Navarro en el capítulo 12).

humano, y que algunos países que redujeron sustancialmente el tamaño del sector público no sufrieron el deterioro de las condiciones sociales que se temían; *ver* Tanzi, 2005). La ineficacia del gasto social puede deberse también al hecho de que, en general en América Latina, está muy poco concentrado en los grupos de bajos ingresos, con la notable excepción de Chile (*véase* el gráfico 1.6). Este problema tenderá a ser más agudo en las décadas que vienen, con el aumento del gasto en pensiones, que es el componente más inequitativo del gasto social (y que no está incluido en las estadísticas del gráfico).

Gráfico 1.6 Distribución del gasto público social



Fuente: Cepal, 2005.

Para resolver los problemas de estancamiento de la cobertura, baja calidad e inequidad que padecen los sectores sociales en América Latina han sido más importantes las reformas institucionales orientadas a cambiar los incentivos de los proveedores y los usuarios que los esfuerzos fiscales dirigidos a apuntalar los viejos sistemas de organización. En esta sección se resumen las conclusiones centrales de los capítulos del libro dedicados a los sistemas de pensiones, protección social y educación.<sup>33</sup>

33 Para una valoración de las pocas y en gran parte incipientes reformas en salud, *ver* Baeza y Packard (2006).

*Las reformas a los sistemas de pensiones y protección social*

Los sistemas tradicionales de pensiones garantizadas por el Estado a través de un sistema colectivo de reparto simple fueron objeto de reformas profundas en 11 países que, entre 1993 y 2004, establecieron sistemas de capitalización individual (donde la pensión depende del monto ahorrado por el individuo), inspirados en el modelo chileno creado en 1981, con miras a mejorar la cobertura de la seguridad social, reducir las ineficiencias administrativas y financieras, estimular el desarrollo del mercado de capitales y prevenir los futuros desequilibrios fiscales del sistema. En Bolivia, El Salvador, México, Nicaragua y República Dominicana las reformas prevén que el viejo sistema de reparto simple sea totalmente sustituido a la postre por el nuevo sistema de capitalización, como en Chile (cuadro 1.5). Colombia y Perú han optado en cambio por sistemas paralelos (en donde los trabajadores pueden escoger a cuál de los dos sistemas afiliarse), mientras que Argentina, Costa Rica, Ecuador y Uruguay decidieron establecer formas distintas de modelos mixtos que mezclan el sistema público de reparto simple (o de capitalización parcial colectiva), con la capitalización individual para todos los trabajadores. En los demás países no se han establecido sistemas de capitalización individual, aunque algunos han introducido cambios importantes a las condiciones de afiliación y beneficios del sistema de reparto. Brasil estableció un sistema de cuentas nacionales para los trabajadores privados afiliados al sistema (manteniendo la gestión pública) e inició un proceso de unificación de los regímenes para los funcionarios públicos. Venezuela, que había aprobado en 1998 una reforma de tipo mixto, no la implantó debido al cambio de gobierno, y en 2002 ordenó la integración de todo el sistema provisional con administración pública y capitalización parcial colectiva.

Los objetivos de las reformas de pensiones se han cumplido apenas en forma parcial, según se desprende de la evaluación que ofrecen Carmelo Mesa-Lago y Gustavo Márquez en el capítulo 11. En materia de cobertura los resultados no son favorables, pues en promedio en los países que hicieron reformas la cobertura de los sistemas de pensiones en 2004, medida por el número de cotizantes, alcanzó apenas 26% de la fuerza laboral,<sup>34</sup> mientras que antes de las reformas era en promedio 38%, y en los países donde no hubo reformas es 46%. Entre las posibles causas de la baja cobertura están las tendencias hacia la informalización del empleo, las altas tasas de contribución a cargo de trabajadores y

---

34 Las cifras de algunos países no son estrictamente comparables antes y después de la reforma, porque no usan el mismo número de meses para establecer quiénes son cotizantes. Con base en encuestas de hogares, el Banco Mundial calcula coberturas después de la reforma que son mayores en Argentina, Chile, El Salvador y México que las presentadas en el cuadro.



Cuadro 1.5 Modelos y características de las reformas de pensiones en América Latina, 2005

|                                                                                                                           | Cobertura (% contribuyentes sobre fuerza laboral) |                       | Costo administrativo (% de recaudos) | Fondo acumulativo (% de PIB) | Promedio anual de rendimiento real hasta 2004 (%) | Costo de la reforma fiscal, 2001 (% de PIB) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------|
|                                                                                                                           | Antes de la reforma                               | Después de la reforma |                                      |                              |                                                   |                                             |
| Modelos de sistemas de pensiones <sup>a</sup>                                                                             |                                                   |                       |                                      |                              |                                                   |                                             |
| Reformas estructurales                                                                                                    |                                                   |                       |                                      |                              |                                                   |                                             |
| Modelo sustitutivo (privado, basado en capitalización individual)                                                         |                                                   |                       |                                      |                              |                                                   |                                             |
| Chile: mayo 1981                                                                                                          | 64,0 (1980)                                       | 57,3                  | 19,8                                 | 59,1                         | 10,2                                              | -7,2                                        |
| Bolivia: mayo 1997                                                                                                        | 12,0 (1996)                                       | 10,5                  | 9,0                                  | 20,5                         | 10,4                                              | -3,5                                        |
| México: Sep. 1997                                                                                                         | 37,0 (1997)                                       | 28,0                  | 40,3                                 | 5,8                          | 7,7                                               | -0,5                                        |
| El Salvador: mayo 1998                                                                                                    | 26,0 (1996)                                       | 20,1                  | 18,7                                 | 13,7                         | 9,9                                               | -1,4                                        |
| Rep. Dominicana: 2003-06                                                                                                  | 30,0 (2000)                                       | 14,5                  | 7,0                                  | 1,9                          | -8,8                                              | —                                           |
| Modelo paralelo (distribución pública o capitalización colectiva parcial; y privada, basada en capitalización individual) |                                                   |                       |                                      |                              |                                                   |                                             |
| Perú: junio 1993                                                                                                          | 31,0 (1993)                                       | 12,0                  | 21,9                                 | 11,0                         | 7,6                                               | -0,7                                        |
| Colombia: abril 1994                                                                                                      | 32,0 (1993)                                       | 22,0                  | 40,3                                 | 10,3                         | 6,9                                               | -1,6                                        |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 1.5)

| Cobertura (% contribuyentes sobre fuerza laboral)         |                         |      | Costo administrativo (% de recaudos) | Fondo acumulativo (% de PIB) | Promedio anual de rendimiento real hasta 2004 (%) | Costo de la reforma fiscal, 2001 (% de PIB) |
|-----------------------------------------------------------|-------------------------|------|--------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Antes de la reforma                                       | Después de la reforma   |      |                                      |                              |                                                   |                                             |
| Modelos de sistemas de pensiones <sup>a</sup>             |                         |      |                                      |                              |                                                   |                                             |
| Modelo mixto (como el modelo paralelo, pero sin elección) |                         |      |                                      |                              |                                                   |                                             |
| Argentina: julio 1994                                     | 50,0 (1994)             | 20,7 | 17,4                                 | 12,0                         | 9,9                                               | -2,5                                        |
| Uruguay: abril 1996                                       | 73,0 (1997)             | 58,8 | 11,9                                 | 16,1                         | 12,9                                              | -4,0                                        |
| Costa Rica: mayo 2001                                     | 53,0 (2000)             | 46,6 | —                                    | 2,7                          | 6,7                                               | —                                           |
| Promedio                                                  | 38,0 <sup>b</sup>       | 29,1 | 20,7                                 | 15,3                         | 7,3                                               | -2,7                                        |
| Reformas paramétricas o sin reforma                       |                         |      |                                      |                              |                                                   |                                             |
| Brasil                                                    | 45,9; 51,0 <sup>c</sup> | 45,9 | 1,6                                  | 18,0                         | n.a.                                              | n.a.                                        |
| Guatemala                                                 | 21,8; 27,9 <sup>c</sup> | 21,8 | 8,7                                  | 2,4                          | 10,4                                              | n.a.                                        |
| Honduras                                                  | 15,7; 19,2 <sup>c</sup> | 15,7 | 0,5                                  | —                            | 6,2                                               | n.a.                                        |
| Panamá                                                    | 58,9                    | 58,9 | 4,8                                  | 13,0                         | 5,6                                               | n.a.                                        |
| Paraguay                                                  | 7,3; 12,9 <sup>c</sup>  | 7,3  | —                                    | —                            | —                                                 | n.a.                                        |
| Venezuela                                                 | 26,3; 32,7 <sup>c</sup> | 26,3 | —                                    | —                            | n.a.                                              | n.a.                                        |
| Promedio                                                  | 46,6 <sup>b</sup>       | 41,4 | 3,9                                  | 11,1                         | 4,4                                               | n.a.                                        |

Fuentes: capítulo 11 y Mesa-Lago (2004) para los datos de cobertura de antes de las reformas.

Notas: — = no disponible. n.a. = no aplica.

a. Excluye a Ecuador y Nicaragua, en los que no se han implementado los sistemas privados creados por la ley en 2004 y Haití, sin reforma.

b. Ponderado según población cubierta.

c. El número menor es para el programa general y el mayor incluye casi todos los programas.

empresas después de las reformas, los altos costos administrativos en los fondos de pensiones, y la garantía de pensión mínima (que puede inducir a los trabajadores de bajos ingresos a dejar de cotizar una vez han ganado ese derecho).

En relación con los problemas de ineficiencia administrativa y financiera, los resultados han sido mixtos. Por un lado, los costos administrativos en el sistema privado son muy elevados, pues representan en promedio una quinta parte de las contribuciones, debido a los altos costos de mercadeo, publicidad y comisiones de los vendedores (mientras que en los sistemas públicos no llegan en promedio a 4% de las contribuciones). Sin embargo, los rendimientos reales de los saldos ahorrados en los fondos privados son respetables: desde el inicio de la operación hasta 2004 estuvieron por encima de 10% en tres países, y entre 6 y 10% en los demás, con la excepción de República Dominicana. Pero esto no se debe a que hayan logrado diversificar considerablemente su portafolio de inversiones, puesto que en siete de nueve países con información más de la mitad de los fondos están invertidos en papeles públicos y muy poco en acciones u otros instrumentos. La diversificación del mercado de capitales que ha ocurrido en Chile es más bien un caso aislado atribuible sólo en parte a la reforma de pensiones, y mucho a otros factores institucionales. Sin embargo, la gradual acumulación de fondos puede propiciar desarrollos favorables de los mercados de capitales en otros países con adecuada regulación financiera y aislamiento político.

Los efectos de las reformas pensionales sobre la sostenibilidad fiscal son objeto de gran debate. En principio, las cuentas de capitalización individual ponen coto al surgimiento de futuras obligaciones fiscales para pagar pensiones. Sin embargo, al crearse estas cuentas manejadas por fondos privados se generan “costos de transición” por el hecho de que el sistema público deja de recibir las contribuciones de los afiliados a los fondos. También hay costos de transición por la expedición de bonos de reconocimiento para los trabajadores que se trasladan del sistema público al privado. Y hay costos fiscales por el pago de las garantías de pensión mínima en el nuevo sistema (que no son costos de transición). La discusión radica en que los costos de transición pueden durar mucho tiempo y exigir un elevado esfuerzo fiscal, lo cual puede elevar el monto y el costo de la deuda pública, e incluso poner en jaque la estabilidad macroeconómica. Por ejemplo, en Chile, después de dos décadas de reforma, el costo fiscal de la reforma en 2001 fue 7,2% del PIB, y en Argentina antes de la crisis 4,6% del PIB. En promedio, en ocho países, los costos fiscales en 2001 fueron 2,7% del PIB. Por consiguiente, la creación de un sistema de capitalización puede ser inconveniente en países que arrancan con altos niveles de deuda pública o instituciones inadecuadas para realizar ajustes fiscales profundos. Estos problemas

son mayores donde los sistemas públicos de reparto tienen más años y la estructura de edades de la población es más madura.

El remplazo de los sistemas públicos de pensiones por sistemas de capitalización administrados por el sector privado prometía en principio reducir la injerencia del Estado en la seguridad social y, por extensión, la posible intromisión de la política en la protección de los trabajadores. No resultó ser así. El papel del Estado continúa siendo esencial para promover la afiliación, regular y supervisar el sistema, financiar los costos de transición y proveer pensiones mínimas y asistenciales. En la práctica, los papeles del Estado se han multiplicado pues sigue administrando los regímenes públicos que apenas están en proceso de unificación en la mayoría de países (dejando regímenes separados para las Fuerzas Armadas y, en muchos casos, el sistema judicial y otros sectores). Además, las reformas rara vez se han hecho de un solo golpe, como en Chile. Más común es observar un proceso de reformas que exige una gran injerencia del Estado y que abre diversos espacios para la negociación política. Inevitablemente, la protección de los trabajadores continúa bajo la égida de la política, especialmente en los países que carecen de la solidez fiscal y de las instituciones presupuestarias para absorber sin contratiempos los costos de transición de la reforma.

Durante los años noventa no sólo se reformaron los sistemas de pensiones, sino también otros componentes del sistema de protección social. Es importante destacar los nuevos programas de transferencias condicionadas para el alivio de la pobreza. Hacia mediados de esos años, Brasil y México fueron líderes en la introducción de este tipo de subsidios, que se han extendido luego a Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Jamaica y Nicaragua. Los programas de transferencias directas condicionadas se distinguen por estar dirigidos exclusivamente (al menos en principio) a beneficiarios de bajos ingresos, y porque apuntan a romper el ciclo de pobreza creando incentivos para la educación, la nutrición y la atención médica de los niños. Las evaluaciones de los programas de Colombia, México y Nicaragua indican que han contribuido a aumentar considerablemente las inscripciones escolares<sup>35</sup>. El efecto sobre asistencia escolar es menos impactante pero también positivo; en cambio no se ha encontrado que estos programas contribuyan a que los niños obtengan mejores resultados en las pruebas de conocimiento. También se han comprobado efectos favorables sobre prevención e incidencia de varias enfermedades y sobre los patrones de alimentación familiar.

---

35 En México, el aumento de la matrícula en secundaria debido al programa se calcula entre 7,2 y 9,3 puntos porcentuales para niñas y entre 3,5 y 5,8 puntos para niños; en Colombia entre 4 y 6 puntos en las áreas rurales y entre 12 y 14 puntos en las zonas urbanas; y en Nicaragua 22 puntos en las áreas cubiertas por el programa (Rawlings, 2004).

La rápida introducción de estos programas de transferencias es promisorio, especialmente porque muestra que es posible hacer reformas innovadoras y efectivas en países con circunstancias institucionales muy diversas. Sin embargo, podría afirmarse que es una nueva forma de hacer política social al margen de los canales organizacionales y políticos regulares. Existe el temor de que, como ocurrió con los fondos de inversión social (se crearon entidades paralelas para eludir obstáculos institucionales en la ejecución de programas sociales apoyados por organizaciones internacionales), disminuyan las posibilidades de reforma de los ministerios y las demás entidades públicas tradicionalmente a cargo de las políticas sociales. También se discute si, por ser programas nacionales, están erosionando el poder político y el espacio de acción de los gobiernos locales. Por último, se debate de qué forma deben ser integrados de manera coherente con el resto de los programas de seguridad social.

### *La reforma del sector educativo*

Tradicionalmente, los sistemas educativos en América Latina han estado organizados en forma centralizada alrededor de un ministerio que realiza las funciones de financiación, asignación de recursos, contratación de personal y control administrativo. Esta organización monopolista genera usuarios débiles, pues las familias y los estudiantes no tienen posibilidad de incidir en las decisiones; genera sindicatos fuertes de maestros, pues crea incentivos para que ellos se organicen también en forma centralizada frente a los gobiernos; y genera estructuras ineficientes de mando porque los gobiernos operan con un horizonte más breve que los usuarios o que los maestros (y por tanto tienden a subestimar los costos y beneficios de las acciones de largo plazo) y porque la naturaleza de los servicios educativos genera serios problemas contractuales (o de agencia), pues las acciones de los maestros y las escuelas son difíciles de monitorear y evaluar, y el tamaño y la complejidad del sector dificulta cualquier esfuerzo de coordinación.

En este contexto, son más factibles las reformas orientadas a expandir el sistema que a introducir cambios estructurales al sistema de organización, o a los incentivos con que operan escuelas y maestros (*ver* Stein y otros, 2005, capítulo 10). Sin embargo, en las dos últimas décadas ha habido importantes progresos en tres tipos de reforma estructural que han buscado resolver los problemas de ineficiencia, falta de innovación y adaptación del sistema, y baja calidad en los resultados educativos. Las tres reformas son la descentralización, el desarrollo de sistemas de evaluación y las alianzas público-privadas para la prestación de servicios educativos, las cuales son analizadas por Juan Carlos Navarro, en el capítulo 12, y se resumen en el cuadro 1.6.

Aparte de estas reformas a la oferta, por el lado de la demanda ha surgido una nueva generación de sistemas de subsidios que busca incentivar a las familias a mantener a los niños en la escuela, como se mencionó en relación con las transferencias condicionales de dinero.

La descentralización de la administración, y en menor medida del financiamiento, de los sistemas escolares públicos hacia los gobiernos subnacionales (o directamente hacia las escuelas) ha sido el tipo de reforma más común en la región desde los años noventa. La descentralización es una respuesta a los problemas de organización del sector, que busca acercar la toma de decisiones a los usuarios, y por tanto crear algún control democrático sobre las decisiones educativas, con la expectativa de que esto se traduzca en mayor eficiencia, innovación y adaptación a las condiciones locales. En seis países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y México), las decisiones administrativas se entregaron a los gobiernos subnacionales, y en tres países centroamericanos (El Salvador, Guatemala y Nicaragua) directamente a las escuelas. En Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela los intentos de descentralización no se han consolidado o incluso fueron revertidos. Aunque el principal temor a la descentralización ha sido la falta de capacidades en los gobiernos o las comunidades locales, la evidencia es claramente indicativa de que el mejoramiento institucional ha sido, precisamente, el principal efecto de la descentralización, que se ha traducido en mejores capacidades de gestión y en la aparición de mecanismos efectivos de coordinación entre niveles de gobierno. También hay evidencia de que la descentralización ha contribuido a valiosas innovaciones educativas, como el programa de autonomía escolar en el estado de Minas Gerais en Brasil, la introducción de las escuelas de jornada completa en el estado de Mérida en Venezuela y diversas innovaciones en el Distrito Escolar de Bogotá en Colombia.

La debilidad más seria de la descentralización educativa ha sido la dificultad en ajustar el sistema de transferencias fiscales o crear las atribuciones tributarias en los gobiernos subnacionales para respaldar el proceso. Esta crítica no aplica a Brasil, donde se logró combinar la descentralización con reformas a los mecanismos de financiamiento e incentivos, con resultados muy alentadores de cobertura y eficiencia en todo el sistema (Kaufmann y Nelson, 2004). En cambio, en Argentina, la falta de respaldo fiscal entorpeció la iniciación del programa, que fue parte de una política de ajuste fiscal, y llevó a la postre, paradójicamente, a que el gobierno federal se hiciera cargo de la financiación de la educación a través del “incentivo docente”. En Venezuela, el proceso de transferir el manejo de las escuelas a los gobiernos subnacionales se paralizó del todo, pues éstos se negaron a asumir los costos de las prestaciones y pensiones de los maestros por falta de recursos. En México las transferencias a los

Cuadro 1.6 Reformas institucionales en educación: descentralización y evaluaciones académicas

| País            | Responsabilidad principal de administración, 2005 | Año de inicio | Grado de institucionalización | Evaluaciones académicas internacionales |      |      |       |       |
|-----------------|---------------------------------------------------|---------------|-------------------------------|-----------------------------------------|------|------|-------|-------|
|                 |                                                   |               |                               | LLECE                                   | PISA | TMSS | PIRLS | Otras |
| Argentina       | Provincial (1976, 1991)                           | 1993          | Intermedio                    | X                                       | X    |      |       | X     |
| Bolivia         | Municipal (1994)                                  | 1996          | Intermedio                    | X                                       |      |      |       |       |
| Brasil          | Estatal/municipal (1988, 1995)                    | 1988          | Avanzado                      | X                                       | X    |      |       | X     |
| Chile           | Municipal (1981)                                  | 1988          | Avanzado                      | X                                       | X    | X    | X     | X     |
| Colombia        | Departamental/municipal (1991, 2000)              | 1991          | Intermedio                    | X                                       |      | X    |       | X     |
| Costa Rica      | Nacional                                          | 1988          | Intermedio                    | X                                       |      |      |       |       |
| Rep. Dominicana | Nacional                                          | 1991          | Intermedio                    | X                                       |      |      |       |       |
| Ecuador         | Nacional                                          | 1996          | Inicial                       |                                         |      |      |       |       |
| El Salvador     | Nacional/colegio                                  | 1993          | Avanzado                      |                                         |      |      |       | X     |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 1.6)

| País      | Responsabilidad principal de administración, 2005 | Año de inicio | Grado de institucionalización | Evaluaciones académicas internacionales |      |      |       |       |
|-----------|---------------------------------------------------|---------------|-------------------------------|-----------------------------------------|------|------|-------|-------|
|           |                                                   |               |                               | LLECE                                   | PISA | TMSS | PIRLS | Otras |
| Guatemala | Nacional/colegio                                  | 1997          | Intermedio                    |                                         |      |      |       |       |
| Honduras  | Nacional <sup>a</sup>                             | 1990          | Intermedio                    | X                                       |      |      |       |       |
| México    | Estatol                                           | 1992          | Avanzado                      | X                                       | X    |      |       |       |
| Nicaragua | Nacional/colegio                                  | 1997          | Inicial                       |                                         |      |      |       |       |
| Panamá    | Nacional <sup>a</sup>                             | 1997          | Intermedio                    |                                         |      |      |       |       |
| Paraguay  | Nacional <sup>a</sup>                             | 1995          | Intermedio                    | X                                       |      |      |       | X     |
| Perú      | Nacional                                          | 1997          | Intermedio                    | X                                       | X    |      |       | X     |
| Uruguay   | Nacional                                          | 1996          | Avanzado                      |                                         | X    |      |       | X     |
| Venezuela | Nacional <sup>a</sup>                             | 1995          | Inicial                       | X                                       |      | X    |       | X     |

Fuente: capítulo 12.  
Nota: a. El proceso de descentralización puede ser no consolidado o completamente revertido



estados para el financiamiento de las escuelas son objeto de continuas renegociaciones que limitan la efectividad de la descentralización.

La segunda reforma de importancia ha sido la introducción de sistemas de evaluación en 14 países. Esta reforma aparentemente sencilla también ha implicado un desarrollo institucional considerable, asociado a la formación de grupos de especialistas y de direcciones ministeriales o institutos semiindependientes de evaluación, la formación de redes internacionales que hacen viables las pruebas comparativas internacionales, y la legitimación política y social de las pruebas. Sin embargo, las evaluaciones son aún un instrumento subutilizado para modificar el funcionamiento y los incentivos del sector, debido a la difusión tardía, incompleta o inadecuada de los resultados para que puedan servir a las decisiones de las familias o de los administradores del sector. Esta deficiencia es menos notoria en el caso de los programas de evaluación y acreditación de universidades en varios países de Centroamérica o en los exámenes para facultar el ejercicio de ciertas profesiones que se han establecido recientemente en Brasil y Colombia.

El tercer campo de reforma han sido las alianzas público-privadas que buscan aprovechar las aparentes ventajas de la educación privada en materia de costos y de esquemas de gestión e incentivos para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación financiada con recursos públicos. Han surgido tres formas básicas de crear estas alianzas. El más antiguo es el modelo de subsidios directos a la demanda (*vouchers*), adoptado por Chile en los años ochenta, y que cubre cerca del 40% de la matrícula primaria y secundaria de ese país en la actualidad. En este modelo los proveedores privados compiten por los estudiantes que son los beneficiarios de los subsidios. Luego está el modelo de “licitación”, ejemplificado por Bogotá, donde los proveedores privados compiten por la administración de escuelas que han sido construidas por el gobierno local, y por último el modelo de “convenio negociado”, tipificado por la red de Fe y Alegría en Venezuela y otros países, mediante el cual el gobierno financia parcialmente escuelas de administración privada a cambio de que den atención a niños de bajos ingresos. Todas estas modalidades comparten la ventaja de efectividad en costos, pero es objeto de intensa discusión técnica si tienen algún beneficio en términos de calidad. Aunque los resultados escolares de los beneficiarios de los subsidios directos a la demanda son mejores que los de las escuelas públicas, no es claro si esto se debe a que las escuelas privadas producen mejores resultados o a que sencillamente seleccionan a los estudiantes con mejores posibilidades académicas. De igual forma, las escuelas de convenio negociado muestran una clara superioridad frente a las escuelas públicas en indicadores intermedios como las tasas de repetición o abandono, pero no en los resultados de aprendizaje. Por su parte, si bien

el modelo de licitación es muy reciente, sugiere que sí es posible diseñar contratos con incentivos adecuados para mejorar el desempeño de los administradores y los docentes.

Estas reformas de organización buscan afectar el resultado educativo mediante intervenciones en el lado de la oferta. Únicamente en el sistema de *voucher* hay una acción directa sobre la demanda, que busca conferir poder al estudiante (en alguna medida también los sistemas de evaluación fortalecen al usuario aunque, como hemos visto, este potencial no se ha aprovechado suficientemente). Por el lado de la demanda, la reforma más importante ha sido la creación de sistemas de transferencias directas de dinero condicionadas, entre otras cosas, a la asistencia escolar, que fueron mencionadas en la sección sobre sistemas de protección social.

## Conclusión

La reforma del Estado ha sido una revolución silenciosa que ha cambiado muchas dimensiones del paisaje institucional en América Latina. Dado el prejuicio muy extendido de que en esta región se han descuidado las reformas institucionales esenciales para el desarrollo, el rasgo más sorprendente de esta revolución es su extensión y alcance. En prácticamente todas las áreas analizadas en este libro predomina el mejoramiento, o cuando menos la innovación institucional, incluso en áreas de relativa complejidad técnica y política, como son las instituciones fiscales y tributarias o los sistemas de pensiones. Los retrocesos (hacia organizaciones o prácticas inadecuadas a la luz de la experiencia existente) tienden más bien a ser excepcionales o relativamente marginales.

El proceso de las reformas que hemos resumido no ha ocurrido en forma aleatoria, aunque tampoco ha respondido a ningún plan preconcebido. En parte porque la crisis de la deuda que se inició en 1982 y que culminó en 1989 con la expedición del Plan Brady afectó de forma semejante a muchos países, las reformas han tendido a darse en oleadas. Por ejemplo, las reformas tributarias más profundas se concentraron en unos pocos años hacia comienzos de los noventa; entre 1993 y 1998 ocurrieron la mayoría de las reformas de pensiones más ambiciosas, y las leyes de responsabilidad fiscal se expidieron alrededor de 2000. Las privatizaciones, que tuvieron su auge a comienzos de los años noventa, prácticamente se interrumpieron desde 1998. La creación de entidades independientes encargadas de regular los sectores privatizados también se dio en oleadas,<sup>36</sup> aunque el proceso de ajuste de la regulación ha sido un

---

36 Véase Jordana y Levi-Faur (2005) para un análisis cuantitativo del proceso de difusión de las agencias reguladoras autónomas.

proceso más continuado. Las reformas menos concentradas en el tiempo han sido las más estrechamente relacionadas con la organización del aparato administrativo del Estado y con el funcionamiento de los servicios de educación y justicia. Es notorio que después de la primera oleada en cada área de reforma institucional, los intentos posteriores han tendido a ser más cautelosos en los nuevos países reformadores, y en todas partes han estado seguidos de ajustes orientados a fortalecer y consolidar las reformas iniciales, más que a revertirlas. Todo esto sugiere no sólo que algunas causas externas comunes a la región han sido importantes para desatar procesos de reforma, sino que en la práctica se han dado procesos de aprendizaje y emulación entre unos países y otros.

Las reformas institucionales no han tendido a ocurrir en paquetes (*bundling*), como aparentemente sí fue el caso de las reformas económicas de primera generación en algunos países (Lora y Olivera, 2004). Antes bien, las reformas institucionales se caracterizan por el fraccionamiento (*unbundling*), a costa muchas veces de la consistencia temporal o la integridad del proceso de reforma sectorial. Por ejemplo, la descentralización del gobierno hacia las provincias y municipios idealmente debería hacerse en forma sincronizada en todas sus dimensiones (asignación de responsabilidades de prestación de servicios, atribuciones para recaudar impuestos, transferencias del gobierno central a los gobiernos locales, atribuciones y límites al endeudamiento), pero lo que se observa en la práctica es que primero se avanza en la asignación de responsabilidades, luego en materia de transferencias, luego en disciplinar el endeudamiento, etcétera. O si se considera la reforma de pensiones, lo ideal sería introducir simultáneamente reformas fiscales para financiar los costos de la transición de un sistema público a un sistema privado o mixto, porque en estos nuevos sistemas el sector público deja de recibir las contribuciones de quienes se afilian al sector privado. Con la única excepción de Chile, no se adoptaron oportunamente las medidas de ajuste fiscal necesarias para acomodar la transición. Lo mismo podría decirse de las privatizaciones de las empresas de servicios públicos, en las que el patrón más común fue privatizar primero y regular después, o de la reforma en educación, en la que ciertos avances en materia de descentralización de las responsabilidades no se han apoyado con sistemas adecuados de transferencia de recursos fiscales para financiar esas responsabilidades, o en las que el surgimiento de sistemas de evaluación del desempeño de los estudiantes no ha ido acompañado de cambios de importancia en el sistema de incentivos con que operan las escuelas y los maestros para poder mejorar la calidad de la enseñanza.

Este fraccionamiento de las reformas parece deberse a que los gobiernos han tratado de aprovechar espacios políticos, por reducidos que sean, para empujar cambios en la dirección deseada, con la esperanza

quizás de que se generen luego los intereses para continuar el proceso. Las primeras oleadas de privatizaciones en Argentina y Perú, o la reforma de pensiones colombiana son ejemplos especialmente destacados de esta estrategia oportunista de reforma, pero distan de ser los únicos. Estas estrategias no siempre funcionan: ocasionalmente se han revertido algunas reformas institucionales promisorias (la descentralización en Venezuela) y frecuentemente las reformas oportunistas han tomado su propio curso, difícil de alterar (por ejemplo, impuestos de urgencia, que se vuelven permanentes a pesar de sus defectos, como los impuestos a las transacciones financieras en varios países) o han generado poderosos anticuerpos para avanzar más (por ejemplo, las escuelas por licitación en Bogotá).

Aunque unas cuantas reformas institucionales han buscado reducir los espacios para la discrecionalidad de los políticos (las reglas fiscales, las transferencias automáticas a las regiones, los impuestos planos y sin excepciones, los sistemas únicos de pensiones, etc.), esos espacios se reproducen nuevamente, poniendo de manifiesto que, igual que la naturaleza, la política tiene horror al vacío. Un ejemplo paradigmático es la reforma de pensiones. Sin embargo, esta conclusión no se aplica, o al menos no en igual medida, a las reformas económicas de primera generación, donde una vez que se cerró el espacio para el juego político, no se ha vuelto a abrir, al menos hasta la fecha, pues los bancos centrales continúan siendo independientes, la apertura de importaciones no se ha revertido y las tasas de interés siguen siendo libres en la mayoría de países.<sup>37</sup> Tampoco se ha aplicado, al menos hasta ahora, en la nueva generación de subsidios condicionados a las familias de bajos ingresos (como Oportunidades en México), a pesar de que fueron establecidos al margen de los canales tradicionales de la administración y la política.

Todo lo cual refuerza la conclusión central de este libro: es sorprendente que se hayan logrado cambios tan profundos en las más diversas instituciones políticas, económicas y sociales, y que esos cambios hayan ocurrido y continúen ocurriendo de forma silenciosa. Sin embargo, las reformas del Estado no siempre han sido exitosas, como hemos indicado en algunos casos en este capítulo y como se discute en mayor detalle en el resto del libro. El fraccionamiento o adopción incompleta de ciertas reformas puede explicar algunos de los fracasos, como acabamos de ver. No obstante, puesto que rara vez existe un plan articulado para llevar a cabo una reforma, aquello que parece *ex-post* como un caso de fraccionamiento, puede ser simplemente desconocimiento sobre los requere-

---

37 Sin embargo, los desarrollos recientes en Argentina bajo Néstor Kirchner y en Venezuela bajo Hugo Chávez, y los anuncios de política de Evo Morales en torno a su elección en diciembre de 2005, sugieren que es limitada la resistencia a las reformas de primera generación a la intromisión política.

rimientos de la reforma. Éste puede haber sido el caso de las iniciativas de descentralización tempranas de Brasil o Colombia.

Este ejemplo es relevante, además, porque pone de presente que, a diferencia de la mayoría de las reformas económicas de primera generación, que consistían en eliminar o simplificar la intervención del Estado, las reformas institucionales son, por su naturaleza, de mayor complejidad, más inciertas y más difíciles de implementar. Más aun, a diferencia de las reformas económicas de primera generación, por lo general involucran a una diversidad de actores durante el proceso de diseño, aprobación y puesta en funcionamiento, lo cual las hace más dependientes del proceso político. Por consiguiente, sus posibilidades de éxito dependen no sólo de la consistencia y el refinamiento de sus detalles técnicos, sino de si el proceso político para aprobarlas e implementarlas es conducente a soluciones que, aunque técnicamente no sean las óptimas, sean estables, adaptables, coherentes, orientadas al interés público y puedan implementarse con las instituciones formales e informales existentes.<sup>38</sup>

Por último, el éxito de las reformas del Estado puede verse condicionado por los efectos no planeados o no previstos de esas mismas u otras reformas. Hemos visto, por ejemplo, que las reformas de los regímenes para las elecciones legislativas que han tratado de mejorar la representatividad, lo han hecho a costa de reducir la efectividad de los Congresos para tomar decisiones. Esto también puede haber afectado la eficacia de las instituciones fiscales, puesto que Congresos más representativos pero más fragmentados pueden ser más propensos a aumentar el gasto público y el déficit fiscal. Estas tendencias al gasto excesivo pueden, en principio, contrarrestarse con instituciones presupuestales más jerárquicas, que confieran más poder al ejecutivo para recortar gastos, pero esta discrecionalidad puede dañar la eficiencia de los programas de gasto que sufren los recortes y deteriorar la composición de todo el gasto público, especialmente cuando hay restricciones para recortar unos tipos de gastos y no otros (el gasto en sueldos y salarios de los funcionarios públicos o los pagos de pensiones a los jubilados son menos factibles de sufrir recortes que el gasto de inversión).

Es claro, por tanto, que no hay fórmulas mágicas para la reforma del Estado. A lo largo de este libro veremos que algunos principios generales pueden servir de hipótesis iniciales para orientar ciertas reformas. Sin embargo, el éxito de cualquier reforma institucional depende no solamente de que se respeten ciertos criterios técnicos básicos, sino de que en sus detalles más específicos la reforma se adapte al contexto institucional y político.

---

38 Una elaboración extensa de este enfoque analítico es el estudio de Stein y otros (2005).

## Referencias

- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolph Hommes y Ernesto Stein. 1996. "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America". Documento de trabajo NBER 5586, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Baeza, Cristian y Truman Packard. 2006. *Protecting Households from Health Shocks in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (A World Bank Policy Research Report)*. Oxford, RU, Oxford University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1997. *América Latina después de una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington, D.C., BID.
- . 2000. *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina*. Washington, D.C., BID.
- . 2004. *Desencadenar el Crédito. Progreso económico y social en América Latina*. Washington, D.C., BID.
- Bird, Richard y Milka Casanegra, eds., 1992. "Improving Tax Administration in Developing Countries", Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo Perry. 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina). 2005. "Informe de desarrollo social". Santiago, Chile.
- Corrales, Javier. 2003. "Market Reforms", en *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Segunda edición. Jorge I. Domínguez y Michael Shifter (editores), Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.
- Edwards, Sebastián. 1994. *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*. Oxford: Oxford University Press y Banco Mundial.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Jácome, Luis I. 2001. "Legal Central Bank Independence and Inflation in Latin America During the 1990s". Documento de trabajo WP/01/212 FMI. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Kaminsky, Graciela y Sergio Schmukler. 2003. "Short-Run Pain, Long-Run Gain: The Effects of Financial Liberalization". Documento de trabajo NBER No. 9787, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Kaufmanm, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. 2005. "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004". Documento de

- trabajo sobre investigación de políticas No. 3630, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kaufmann, Robert R. y Joan M. Nelson. 2004. *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington, D.C. y Baltimore, Woodrow Wilson Center Press y Johns Hopkins University Press.
- Kopits, George. 2004. "Overview of Fiscal Policy Rules in Emerging Markets", en *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis and Prospects*. George Kopits, editor. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Kuczinsky, Pedro Pablo y John Williamson. 2004. *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Levi-Faur, David y Jacint Jordana, editores. 2005. "The Rise of Regulatory Capitalism: The Global Difusión of a New Order", *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 598 (1).
- Lora, Eduardo y Mauricio Olivera (2004). "What Makes Reforms Likely: Political Economy Determinants of Reforms in Latin America", *Journal of Applied Economics*, VII (1): 99-135.
- , 2005. "The Electoral Consequences of the Washington Consensus", *Economía*, 5 (2); 7-61.
- Lora, Eduardo y Ugo Panizza. 2002. "Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny", documento de investigación 470, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2004. "Las reformas de pensiones de América Latina y su impacto en los principios de seguridad social". Serie de financiamiento del desarrollo, No. 144. Cepal. Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Naím, Moisés. 1994. "Latin America: The Second Stage of Reform", *Journal of Democracy*, 5 (4): 32-48.
- Navia, Patricio y Andrés Velasco 2004. "The Politics of Second Generation Reforms in Latin America", en *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*, Kuczinsky, Pedro Pablo y John Williamson. Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser. 1998. "La Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control". *Desarrollo Económico* 38 (150) 517-550.
- Rawlings, Laura y G. Rubio, 2004, "Evaluating the impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America", documento de trabajo sobre investigación de políticas WPS 3119, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Shome, Parthasarathi. 1999. "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration", documento de trabajo IMF 99/19, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne. 2005. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University y Editorial Planeta.
- Tanzi, Vito. 2001. "Globalization, Technological Developments, and the Work of Fiscal Termites", *Brooklyn Journal of Political Economy* 49 (1): 116-27.
- . 2005. "The Economic Role of the State in the 21st Century", *Cato Journal* 25 (3): 617-38.
- Tanzi, Vito y Ludger Schuknecht. 2000. *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*. Cambridge, RU., Cambridge University Press.
- Whitehead, Laurence. 1994. "State Organization in Latin America Since 1930", en *The Cambridge History of Latin America*, Leslie Bethell, Cambridge University Press, Vol. 6, pp. 3-95. Cambridge, RU, Cambridge University Press.
- Williamson, John, ed. 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington D.C., Institute for International Economics.





## Reformando las reglas del juego: la reforma política

*J. Mark Payne y Juan Cruz Perusia*

LA OLA DE REFORMAS DEL ESTADO QUE se extendió por América Latina ocurrió, en la mayoría de los países de la región, durante la transición desde sistemas políticos relativamente cerrados hacia unos más abiertos y democráticos. La desaparición de los regímenes políticos autoritarios y semiautoritarios fue, en parte, el resultado de la crisis de legitimidad, fiscal y administrativa del Estado desarrollista, como fue analizado en el primer capítulo. En algunos países, principalmente en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay), la liberalización política consistió en restablecer las Constituciones democráticas, así como las tradiciones y prácticas democráticas establecidas. En un segundo grupo de países, que comprende a aquellos de América Central, Bolivia y Ecuador, el régimen de transición se inició con la democratización de Estados con muy poca experiencia previa en materia democrática. En un tercer grupo, que incluye a México, Paraguay, Colombia y Venezuela, la liberalización política redundó en la apertura de los sistemas monopartidistas o bipartidistas hacia grupos sociales y políticos generalmente marginados. El relativo subdesarrollo de la mayoría de las democracias jóvenes y la necesidad de enfrentar importantes retos, como consolidar la legitimidad política y social, contribuyeron a generar un clima favorable para las frecuentes y profundas reformas de las normas políticas heredadas al momento de la transición democrática. De este inestable entorno surgieron repetidos llamados para estructurar procesos de toma de decisiones colectivas más incluyentes, responsables y eficientes, así como un continuo interés de los grupos políticos en reestructurar las normas a su favor. En consecuencia, junto con las profundas reformas a las instituciones económicas y fiscales que se registraron a partir de 1985, las instituciones políticas también sufrieron amplias y reiteradas transformaciones.

Las reformas de las instituciones políticas persiguieron diferentes propósitos. Para que estas reformas puedan ser sancionadas como leyes, deben ser compatibles con los intereses de los grupos políticos dominantes. Por ende, es inevitable que las reformas políticas se vean parcialmente influenciadas por los intereses particulares del poder y las élites. En algunas ocasiones estas motivaciones han sido dominantes, aun cuando algunos de los proponentes de las reformas las califiquen como medios necesarios para fortalecer la gobernabilidad democrática. Por ejemplo, las reformas constitucionales de 1993 en Perú eliminaron la cámara alta del Congreso, establecieron un distrito nacional único para la elección de los legisladores (en remplazo del anterior sistema de múltiples distritos) y autorizaron la reelección presidencial, todo lo cual sirvió a los propósitos de debilitar a la potencial oposición política y de centralizar el poder durante la administración Fujimori. Sin embargo, las reformas de las instituciones políticas también pueden ser el resultado de las demandas de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil, en busca de un sistema democrático más efectivo y representativo. Tales demandas pueden alterar, por lo menos temporalmente, el balance político de los costos y beneficios de las reformas y conducir a cambios que fortalecen ostensiblemente alguna dimensión del sistema democrático.

Las reformas de las instituciones políticas son esencialmente importantes por el impacto que pueden tener sobre la capacidad de los individuos para ejercer sus derechos políticos y civiles. Cabe señalar, sin embargo, que estas reformas también son valiosas desde un punto de vista instrumental, en virtud de sus efectos sobre la capacidad de los ciudadanos de discutir y articular las necesidades de la sociedad (Sen, 1999). La construcción de instituciones económicas y sociales eficientes parece depender de que haya instituciones democráticas eficaces que permitan el diseño de reglas justas y eficientes; que aseguren una equitativa y permanente aplicación de dichas reglas, y que garanticen su adaptación a las condiciones y necesidades sociales, económicas, históricas y culturales específicas de un país (Payne y otros, 2006; Rodrik, 2000). En consecuencia, los avances logrados en algunas áreas de la reforma del Estado descritas en este libro han dependido en alguna medida del desarrollo de un conjunto de instituciones políticas que promueven la cooperación entre actores políticos y sociales (Stein y otros, 2005).

Debemos destacar, sin embargo, que múltiples factores complican el análisis del “progreso” en materia de reforma política. En primer lugar, a diferencia de la mayoría de las otras áreas de reforma institucional, existe un menor consenso sobre los objetivos últimos de la reforma. Entre estos posibles objetivos se encuentran la estabilidad política, la eficiencia en el proceso de toma de decisiones, la participación política incluyente, la equidad en la representatividad, la legitimidad política, la

transparencia y la responsabilidad política (rendición de cuentas). Por ello, es muy difícil generar consensos acerca de cuál de estos objetivos debe priorizarse en un determinado país en un momento dado. En la mayoría de los casos, la búsqueda de uno de estos objetivos, por ejemplo una representatividad más incluyente, podría ir en desmedro de algún otro, como la eficacia en el proceso de toma de decisiones. En segundo lugar, la teoría que relaciona las reformas de las instituciones políticas con estos objetivos está menos desarrollada que en la mayoría de las otras áreas de reforma. Esto se debe a que la gobernabilidad democrática y el proceso de formulación de políticas públicas son el resultado de la interacción de diversas dimensiones de la institucionalidad política. En este contexto, la comprensión de los efectos de una determinada reforma política sobre el desempeño del sistema democrático requiere que se tomen en cuenta el contexto institucional general, así como la cultura e historia política (Stein y otros, 2005). Sin embargo, es difícil desentrañar los efectos de una reforma porque otros factores, como las crisis económicas o la amplia erosión de la legitimidad del sistema político, pueden opacar sus efectos. Por ende, establecer los efectos de las reformas políticas sobre determinadas características de la gobernabilidad democrática en una región requeriría de un detallado análisis para cada uno de los países que no es el enfoque de este libro.

Este capítulo tratará de analizar el estado de las reformas políticas con una amplia perspectiva regional y en forma acotada. En tal sentido presentará, en primer lugar, los efectos teóricos esperados para cada una de las áreas de reforma manteniendo otras reglas institucionales constantes. Cabe señalar que, en algunos casos, las alternativas de reforma involucran compensaciones entre objetivos teóricos susceptibles de competir entre sí, mientras que en otros los beneficios parecen ser más claros e identificables. A continuación se presentarán las reformas que se han implementado y algunas de las motivaciones subyacentes. Finalmente, se plantearán algunas conclusiones parciales y preliminares sobre los efectos visibles de estas reformas.

## Panorama de las reformas políticas en América Latina

Durante las décadas de los años setenta y ochenta, gran parte de los debates académicos sobre el resquebrajamiento de los sistemas democráticos a lo largo de las décadas anteriores, se centró en la naturaleza presidencialista de los regímenes políticos existentes en América Latina. Algunos analistas sostenían que el presidencialismo, con jefes de gobierno

elegidos popularmente y por un período fijo, contribuyó a exacerbar los problemas de gobernabilidad. Los mismos analistas argumentaban que estos problemas se hubieran podido evitar, o por lo menos administrar con mayor eficacia, dentro del marco de un sistema parlamentario en el que los incentivos para la cooperación entre el ejecutivo y el legislativo son mayores (Di Palma, 1990; Linz, 1990; Linz y Stepan, 1978, Linz y Valenzuela, 1994). Cabe destacar que, pese a los méritos de los argumentos de estos comentaristas del presidencialismo, ninguno de los países de América Latina optó por una transformación hacia un sistema parlamentario.

Los países no sólo no alteraron la estructura básica de los regímenes políticos, sino que tampoco cambiaron formalmente la estructura territorial de sus sistemas políticos. Así, la región sigue teniendo cuatro países formalmente federales –Argentina, Brasil, México y Venezuela–, mientras que el resto son repúblicas unitarias. La estructura de la rama legislativa cambió en Perú y Venezuela, al pasar de sistemas bicamerales a unicamerales.

La estabilidad de las estructuras generales de los sistemas políticos podría llevar a concluir que durante las dos últimas décadas la democracia en la región ha sufrido pocas transformaciones en cuanto a su organización. Sin embargo, éste no es el caso. Aunque la estructura central de los sistemas políticos en la región ha cambiado poco, se han implementado múltiples reformas de las instituciones y de las reglas que, en teoría, deberían afectar directamente las dinámicas de la contienda electoral y de la representación, y el funcionamiento del régimen democrático en general. Las reformas se han llevado a cabo en distintas áreas, incluidos los sistemas empleados para elegir al presidente y a los legisladores, las reglas relacionadas con la reelección presidencial, los poderes constitucionales de los presidentes y de los legisladores, los procesos mediante los cuales los partidos eligen a sus candidatos, y la financiación tanto de los partidos políticos como de las campañas electorales. Además, la descentralización ha otorgado una mayor autonomía política, financiera y administrativa a los niveles subnacionales del gobierno, impulsada esencialmente por la elección popular de autoridades locales (*véase* el capítulo 7).

En países con regímenes presidenciales en los que las ramas del poder ejecutivo y legislativo se eligen por separado, la interacción entre los sistemas empleados para elegir al presidente y a los legisladores es un factor determinante de las relaciones entre estas ramas y los vínculos de responsabilidad política que se desarrollan entre los representantes elegidos. Las siguientes dos secciones examinan las reformas que han tenido lugar en la elección de los políticos de estas dos ramas. La sección final analiza las reformas a los sistemas de nominación de candidatos y de las reglamentaciones sobre la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales.

## Reformas a los sistemas de elección presidencial

Las reformas adoptadas en materia de la elección presidencial incorporan cambios en el cociente requerido para ganar las elecciones, las reglas relacionadas con la reelección, la duración de los períodos presidenciales y las fechas de celebración de las elecciones presidenciales en relación con las elecciones legislativas. Desde 1978 (o el año de transición democrática en cada uno de los países)<sup>1</sup> hasta 2005, 14 países reformaron por lo menos uno de estos aspectos del sistema de elección presidencial (cuadro 2.1). Sólo El Salvador, Honduras,<sup>2</sup> México y Panamá no realizaron cambios a las reglamentaciones electorales vinculadas con la presidencia.

### *Sistemas de elección presidencial: umbrales para determinar el vencedor*

Los sistemas electorales presidenciales empleados en la región incluyen los sistemas mayoritarios simples (pluralista), los mayoritarios con segunda vuelta y los de segunda vuelta con umbrales reducidos. En el primer sistema el candidato con el mayor número de votos triunfa. En el segundo, un candidato deberá obtener una mayoría (50% más un voto) de los votos para ser declarado vencedor en la primera vuelta. Si ningún candidato obtiene la mayoría, se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor votación en la primera vuelta. En el tercero, se exige un umbral inferior a la mayoría para que un candidato pueda ser declarado vencedor en la primera vuelta y así evitar una segunda vuelta entre los dos candidatos con el mayor número de votos. Por ejemplo, en Costa Rica, el primer país en adoptar el sistema de umbral reducido, el

---

1 El año base para el examen de las reformas en este capítulo es 1978 o el año que se considera como el de la transición hacia la democracia. No se especifica un año particular para la transición de México, en virtud de que experimentó un prolongado proceso de liberalización y democratización a lo largo de este período. El año seleccionado como año base para el análisis de México es 1982, porque este es el año en el que se eligió al primer presidente del período comprendido entre 1978 y 2005. Los años base para cada país son los siguientes: Argentina (1983), Bolivia (1982), Brasil (1985), Chile (1990), Colombia (1978), Costa Rica (1978), Ecuador (1979), El Salvador (1984), Guatemala (1985), Honduras (1982), México (1982), Nicaragua (1990), Panamá (1989), Paraguay (1989), Perú (1980), República Dominicana (1978) y Venezuela (1979).

2 Aun cuando la reforma no se explica por las dimensiones analizadas, en 1985 Honduras experimentó con el sistema de votación simultánea doble para elegir al presidente, en el cual los partidos políticos podían presentar varios candidatos. El candidato con el mayor número de votos perteneciente al partido con el mayor número de votos era el vencedor.

**Cuadro 2.1** Cambios en las reglas de elección presidencial, 1978  
(o año de la transición hacia la democracia) hasta 2005

| <i>País</i>          | <i>Sistema electoral</i> | <i>Simultaneidad de elecciones</i> | <i>Duración del período</i> | <i>Reelección</i> | <i>Países con algún cambio</i> |
|----------------------|--------------------------|------------------------------------|-----------------------------|-------------------|--------------------------------|
| Argentina            | X                        | X                                  | X                           | X                 | X                              |
| Bolivia              | X                        |                                    | X                           |                   | X                              |
| Brasil               | X                        | X                                  | X                           | X                 | X                              |
| Colombia             | X                        |                                    |                             | X                 | X                              |
| Costa Rica           |                          |                                    |                             | X                 | X                              |
| Chile                |                          | X                                  | X                           |                   | X                              |
| Ecuador              | X                        | X                                  |                             | X                 | X                              |
| El Salvador          |                          |                                    |                             |                   |                                |
| Guatemala            |                          |                                    | X                           |                   | X                              |
| Honduras             |                          |                                    |                             |                   |                                |
| México               |                          |                                    |                             |                   |                                |
| Nicaragua            | X                        |                                    | X                           | X                 | X                              |
| Panamá               |                          |                                    |                             |                   |                                |
| Paraguay             |                          |                                    |                             | X                 | X                              |
| Perú                 |                          |                                    |                             | X                 | X                              |
| República Dominicana | X                        | X                                  |                             | X                 | X                              |
| Uruguay              | X                        |                                    |                             |                   | X                              |
| Venezuela            |                          | X                                  | X                           | X                 | X                              |
| Total                | 8                        | 6                                  | 7                           | 10                | 14                             |

*Fuente:* Payne y otros, 2006.

umbral es del 40%; en Argentina el umbral es del 45% o del 40% con una ventaja del 10% sobre el candidato que obtuvo el segundo lugar en las votaciones.

El sistema de elección presidencial en un país produce efectos directos e indirectos. Muy posiblemente tiene efectos directos sobre la legitimidad del mandato del presidente. Uno de los objetivos perseguidos por quienes promovieron el sistema de segunda vuelta era asegurar que, aun en un sistema multipartidista, el candidato presidencial que ganara las elecciones obtuviera, a través de la segunda vuelta, un mandato popular más amplio. Esto, supuestamente, le permitiría gobernar de manera más eficaz. Se consideraba que en la segunda vuelta los candidatos tendrían que llegar a acuerdos con otros partidos y grupos de interés, lo cual ofrecería una

base política más sólida de la que se obtendría en un sistema pluralista con una minoría de votos.

Sin embargo, los efectos indirectos del sistema mayoritario con segunda vuelta sobre el sistema de partidos pueden afectar las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en el largo plazo. Esto, en virtud de que tal sistema electoral tiende a incrementar el número de partidos políticos que obtienen representación en el Congreso. Bajo este sistema, es poco probable que un candidato triunfe en la primera vuelta. Como consecuencia, los incentivos para que los partidos se fusionen o formen coaliciones antes de las elecciones disminuyen y es más probable que los partidos políticos más pequeños presenten sus propios candidatos presidenciales y listas independientes para el legislativo. Asimismo, el sistema mayoritario con segunda vuelta le permite a los ciudadanos votar conforme a sus verdaderas preferencias de partido en la primera vuelta, lo cual contribuye a la fragmentación de la representación en el Congreso y reduce las posibilidades de que el partido del presidente obtenga una mayoría (Jones, 1995; Payne y otros, 2006, Shugart y Carey, 1992). Los estudios empíricos comparativos entre países apoyan la hipótesis de que el número de candidatos presidenciales y el número efectivo de partidos representados en el legislativo tienden a ser mayores en el sistema mayoritario con segunda vuelta que en los sistemas pluralistas (Cox, 1997; Jones, 1995 y 1999).

La adopción de un sistema de segunda vuelta con umbrales reducidos exige una compensación entre los objetivos de ampliar la base del mandato del presidente electo y el de promover relaciones más manejables entre las ramas del poder ejecutivo y legislativo. Dicho sistema incrementa las posibilidades de que un candidato sea elegido presidente en la primera vuelta. Como consecuencia, los partidos cuentan con mayores incentivos para conformar coaliciones preelectorales, lo cual tiende a su vez a reducir el número de partidos que presentan listas independientes de candidatos al Congreso, concentrando, por ende, el voto para el legislativo.

Las reformas de los sistemas electorales presidenciales no han sido impulsadas únicamente con el propósito de fortalecer los mandatos de los gobiernos y es probable que no se haya prestado mayor atención a las consecuencias vinculadas con la fragmentación del sistema de partidos. Al igual que con otros tipos de reforma política, el interés propio de actores políticos clave fue, en algunas oportunidades, la motivación principal. En algunos casos se favoreció el sistema mayoritario con segunda vuelta cuando dos o más partidos deseaban disminuir las posibilidades de que un partido minoritario pudiera alcanzar la presidencia. En otros casos, se favoreció el sistema de segunda vuelta con umbrales reducidos porque los partidos políticos que contaban con la mayoría del electorado consideraban que esto favorecía las posibilidades de que sus candidatos triunfaran en la

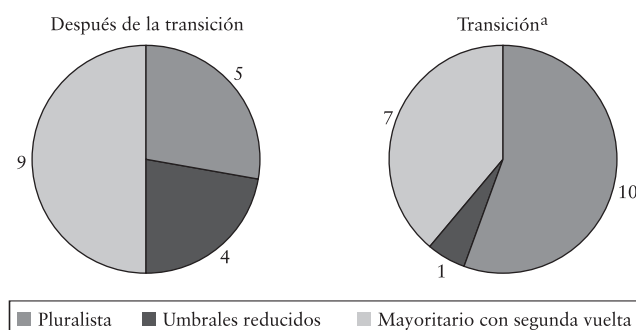


primera vuelta. Sólo cinco de los 18 países estudiados emplean el sistema pluralista para elegir al presidente: Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela. Por su parte, Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua emplean el sistema de segunda vuelta con diversos umbrales. Los otros nueve países utilizan el sistema mayoritario con segunda vuelta.

El sistema utilizado para elegir al presidente ha sido objeto de reformas en muchos países de la región desde 1978. A comienzos del período analizado la mayoría de los países elegían a su presidente a través del sistema pluralista; ahora la gran mayoría utiliza alguna forma de sistema de segunda vuelta (gráfico 2.1). El cambio hacia un sistema mayoritario con segunda vuelta ocurrió en Colombia, República Dominicana y Uruguay. En Argentina y Nicaragua se sustituyó el sistema pluralista por el sistema de segunda vuelta con umbrales reducidos (cuadro 2.2). No se han presentado transiciones de un sistema de segunda vuelta a un sistema pluralista. Únicamente Ecuador, mediante la transición del sistema mayoritario con segunda vuelta al sistema de segunda vuelta con umbrales reducidos, experimentó una transformación en dirección contraria desde el inicio del período democrático hasta 2005 (Payne y otros, 2006).

Se puede hallar evidencia de la tendencia del sistema mayoritario con segunda vuelta a producir una fragmentación del sistema de partidos. Mientras que se observó un promedio de 4,6 partidos efectivos en las contiendas electorales en las que el presidente fue elegido a través del sistema mayoritario con segunda vuelta, sólo se observaron 2,7 partidos efectivos en las elecciones pluralistas y 3,4 en las elecciones por el sistema de segunda vuelta con umbrales reducidos (Payne y otros, 2006).

*Gráfico 2.1* Sistemas de elección presidencial  
(número de países)



*Fuente:* Payne y otros, 2006

*Nota:* a. Corresponde al año de la transición hacia la democracia para cada país, o 1978 en caso de que los países fueran democráticos antes de este año.

*Simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas*

La simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas también afecta la fragmentación de la representación en el Congreso y la posibilidad de que el partido del presidente controle la mayoría de los escaños. Cuando las elecciones para las dos ramas del poder se realizan en momentos diferentes, las opciones de los votantes de entre las listas legislativas no se ven limitadas (o influenciadas) por su elección de presidente, tal y como sucede cuando las elecciones para ambas ramas se realizan simultáneamente. Dadas las pocas restricciones sobre las opciones de los votantes, es posible que un mayor número de partidos participen en la contienda, lo cual tenderá a incrementar el número de partidos que obtienen representación en el Congreso. Además, al realizarse elecciones para el Congreso no simultáneas o de mitad del período, los candidatos del partido del presidente no se benefician de la plataforma de la elección presidencial y es posible que obtengan menos escaños legislativos que si las elecciones se hubieran celebrado simultáneamente con las presidenciales. Además, las elecciones no simultáneas, al separar las elecciones presidenciales de las elecciones legislativas y subnacionales, podrían ser vistas como algo positivo pues favorecen el establecimiento de mayores vínculos de responsabilidad entre los votantes y los oficiales electos, así como brindan la oportunidad para que los votantes expresen a mitad del período su aprobación o desaprobación sobre el desempeño del partido de gobierno o de los partidos legislativos.

A finales de 2005, doce países contaban con sistemas en los que las elecciones presidenciales y legislativas se celebraban simultáneamente: Brasil, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Los demás países cuentan con sistemas en los que las elecciones para las dos ramas del poder no son simultáneas o son sólo parcialmente simultáneas.

Como se muestra en el cuadro 2.1, seis países modificaron, en alguna medida, la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas entre el año de retorno a la democracia y 2005. Brasil y Ecuador, dos de los países con mayor fragmentación del sistema de partidos, cambiaron sus sistemas electorales de elecciones no simultáneas o parcialmente simultáneas a elecciones simultáneas. El cambio hacia elecciones completamente simultáneas en Brasil en 1994 fue el resultado de la reducción del período presidencial de cinco a cuatro años, reducción que también se aplicó al período de los legisladores.<sup>3</sup> En Ecuador, las elecciones legislativas a

---

3 Las elecciones tanto para la Cámara de Diputados como para el Senado se realizan simultáneamente con las elecciones presidenciales, pero sólo uno o dos tercios de los miembros del Senado se eligen cada cuatro años.

Cuadro 2.2 Reformas a los sistemas de elección presidencial

| País        | Mayoritario con segunda vuelta        |            | Año de la modificación | Descripción de la modificación                                                                                                                                                                                        |
|-------------|---------------------------------------|------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|             | Segunda vuelta con umbrales reducidos | Pluralista |                        |                                                                                                                                                                                                                       |
| Argentina   | X                                     |            | 1994                   | De pluralista a segunda vuelta con umbrales reducidos (45% o 40% con ventaja de 10% sobre el candidato que obtuvo el segundo lugar). Asimismo, de elección a través del colegio electoral a elección popular directa. |
| Bolivia     | X <sup>a</sup>                        |            | 1990                   | Si ningún candidato obtiene la mayoría en la primera vuelta, el Congreso elige entre los dos primeros candidatos en vez de entre los tres primeros candidatos.                                                        |
| Brasil      | X                                     |            | 1988                   | Del voto indirecto del Congreso a la votación directa popular.                                                                                                                                                        |
| Chile       | X                                     |            | —                      | Ninguna modificación.                                                                                                                                                                                                 |
| Colombia    | X                                     |            | 1991                   | De pluralista a mayoritario con segunda vuelta.                                                                                                                                                                       |
| Costa Rica  | X <sup>b</sup>                        |            | —                      | Ninguna modificación.                                                                                                                                                                                                 |
| Ecuador     | X                                     |            | 1998                   | De mayoritario con segunda vuelta a segunda vuelta con umbrales reducidos (50% + 1 o 40% con una ventaja del 10% o más sobre su más cercano competidor).                                                              |
| El Salvador | X                                     |            | —                      | Ninguna modificación.                                                                                                                                                                                                 |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 2.2)

| <i>País</i>          | <i>Mayoritario<br/>con segunda<br/>vuelta</i> | <i>Segunda vuelta<br/>con umbrales<br/>reducidos</i> | <i>Pluralista</i> | <i>Año de la<br/>modificación</i> | <i>Descripción de la modificación</i>                                                                                                                                            |
|----------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Guatemala            | X                                             |                                                      |                   | —                                 | Ninguna modificación.                                                                                                                                                            |
| Honduras             |                                               |                                                      | X                 | —                                 | Ninguna modificación.                                                                                                                                                            |
| México               |                                               |                                                      | X                 | —                                 | Ninguna modificación.                                                                                                                                                            |
| Nicaragua            |                                               | X                                                    |                   | 1995<br>1999                      | De pluralista a segunda vuelta con umbrales reducidos (45%). A finales de 1999 los umbrales fueron reducidos a 40% y 35% con una ventaja del 5% sobre su más cercano competidor. |
| Panamá               |                                               |                                                      | X                 | —                                 | Ninguna modificación.                                                                                                                                                            |
| Paraguay             |                                               |                                                      | X                 | —                                 | Ninguna modificación.                                                                                                                                                            |
| Perú                 | X <sup>c</sup>                                |                                                      |                   | —                                 | Ninguna modificación.                                                                                                                                                            |
| República Dominicana | X                                             |                                                      |                   | 1994                              | De pluralista a mayoritario con segunda vuelta.                                                                                                                                  |
| Uruguay              | X                                             |                                                      |                   | 1997                              | De pluralista a mayoritario con segunda vuelta.                                                                                                                                  |
| Venezuela            |                                               |                                                      | X                 | —                                 | Ninguna modificación.                                                                                                                                                            |
| Total                | 9                                             | 4                                                    | 5                 |                                   |                                                                                                                                                                                  |

Fuente: Payne y otros, 2006.

Notas:

- a. Si ningún candidato obtiene la mayoría de los votos, el Congreso elige al presidente de los dos candidatos con mayor votación en la primera vuelta.
- b. El umbral es el 40% de los votos.
- c. La Constitución de 1979 adoptó un sistema mayoritario (pluralista), pero este sistema no se aplicaría durante la primera elección en 1980. En esta oportunidad se aplicó un sistema de segunda vuelta con un umbral reducido del 33% para triunfar en la primera vuelta. En caso contrario, el Congreso debería decidir quién sería el ganador de entre los dos candidatos con el mayor número de votos. El resultado fue que Fernando Belaúnde Terry llegó a la presidencia con el 45% de los votos.

mitad del período se eliminaron, por lo que ahora la elección de todos los legisladores se realiza al mismo tiempo que la del presidente.<sup>4</sup> En Argentina, la reducción del período presidencial de seis a cuatro años incrementó, por lo menos en teoría, la simultaneidad de las elecciones con la eliminación de una de las contiendas electorales de mitad de período.<sup>5</sup> Chile experimentó dos reformas que afectaron la simultaneidad de las elecciones. La primera redujo el período presidencial de ocho a seis años, lo cual transformó el sistema de parcialmente simultáneo a uno en el cual las elecciones presidenciales y legislativas se realizan simultáneamente sólo cada doce años. Sin embargo, en 2005, el período presidencial se redujo aún más, a cuatro años, lo cual produjo la plena simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas.<sup>6</sup>

Sin embargo, en los dos países restantes, el sistema se transformó en la dirección opuesta. En República Dominicana el sistema cambió de plenamente simultáneo a no simultáneo como consecuencia de la única reducción del período de un presidente (Joaquín Balaguer, 1994 a 1996) a dos años, mientras que el período de los legisladores de cuatro años no sufrió alteración alguna. Finalmente, el aumento del período presidencial de cinco a seis años en Venezuela, al mismo tiempo que se mantuvo el período de los legisladores en cinco años, condujo a que las elecciones de las dos ramas del poder se lleven a cabo en años diferentes, coincidiendo sólo cada treinta años.

La transición hacia elecciones no simultáneas en República Dominicana generó, claramente, complicaciones para la gobernabilidad democrática. En 1996, Leonel Fernández Reyna ganó las elecciones presidenciales, pero como resultado de las elecciones legislativas realizadas en 1994 su partido controlaba sólo el 11% de los escaños en la Cámara Baja y 3% de los escaños en la Cámara Alta. De la misma manera y como resultado de las elecciones legislativas del 2002, cuando Fernández fue reelegido a la presidencia en 2004 su partido controlaba apenas el 27% de los escaños de la Cámara Baja y el 7% de los escaños de la Cámara Alta. En comparación, la transformación hacia elecciones plenamente simultáneas

---

4 Antes de 1988, los diputados elegidos en los distritos provinciales se elegían cada dos años, mientras que aquellos del distrito nacional se elegían cada cuatro años.

5 Habida cuenta que en Argentina la Cámara de Diputados y el Senado cuentan con elecciones cada dos años, con la reducción del período presidencial a cuatro años ahora sólo se celebra un proceso electoral a mitad del período en vez de dos. No existe ley alguna que obligue a las provincias a celebrar sus elecciones el mismo día que las elecciones presidenciales. Por esta razón, en 2003, muchos diputados y senadores provinciales fueron elegidos en una fecha diferente a la de la elección presidencial.

6 La única excepción es que sólo la mitad del Senado se elige cada cuatro años porque los senadores cuentan con períodos de servicio de ocho años.

en Brasil en 1994 parece haber facilitado la conformación y la duración de coaliciones de gobierno, al mismo tiempo que incrementó el poder de negociación de los presidentes.

### *El período presidencial y la reelección*

Permitir la reelección presidencial ha sido un tema de gran controversia en la región. Si bien es cierto que se ha prestado alguna atención a las consideraciones teóricas, tales como que permitir la reelección inmediata facilita la responsabilidad política y electoral o incrementa el riesgo de la acumulación y el abuso del poder, también lo es que la principal fuerza detrás de las reformas para permitir la reelección ha sido el interés personal de los presidentes con alta aceptación popular, así como de sus partidos políticos. La prohibición de la reelección ha sido liderada, por lo general, por las fuerzas políticas opositoras a los presidentes que fueron reelegidos y percibieron por esta razón un abuso del poder.

La teoría del liberalismo democrático apoya la noción de permitir por lo menos una reelección presidencial inmediata. La reelección proporciona una más amplia gama de opciones para los votantes. Prohibir la reelección de presidentes exitosos y populares interrumpe el progreso que se está alcanzando, reduce los horizontes temporales y genera problemas de legitimidad para sus sucesores. La reelección también obliga a una mayor responsabilidad política (rendición de cuentas), porque teóricamente es más probable que los presidentes preocupados por lograr su reelección respondan a los intereses de los ciudadanos. Más aún, sería lógico esperar que la reelección presidencial promueva una gobernabilidad más eficiente, pues es más probable que los presidentes logren mantener un mayor poder e influencia a lo largo de sus mandatos. Sin embargo, si el Estado de Derecho y los controles efectivos sobre los abusos de la autoridad del poder ejecutivo y de la “generosidad” del Estado son insuficientes, la reelección presidencial puede generar los espacios para que se presente una acumulación del poder y la subsiguiente erosión progresiva de la democracia.

Dentro del marco de las leyes relacionadas con los sistemas de elección presidencial, las reglamentaciones sobre la reelección han sido las que se han reformado con mayor frecuencia. Diez países han cambiado su posición respecto a la reelección y tres de ellos lo hicieron en dos ocasiones (véase el cuadro 2.3). Se permitió la reelección inmediata en Argentina (1994), Brasil (1997), Colombia (2005), República Dominicana (2002) y Venezuela (1998). Cabe señalar asimismo que en Ecuador y Costa Rica<sup>7</sup>

---

7 La reelección presidencial se prohibió en Costa Rica mediante reforma constitucional de 1969. Sin embargo, la Sala Constitucional tumbó esta reforma en 2003

Cuadro 2.3 Reformas a las reglas sobre reelección presidencial

| <i>Reelección inmediata permitida</i>                          | <i>Reelección no inmediata permitida</i>                                 | <i>Reelección no permitida</i>                       |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Argentina<br>(1994–hasta el presente)                          | Argentina<br>(1983–94)<br>Bolivia                                        |                                                      |
| Brasil<br>(1997–hasta el presente)                             | Brasil<br>(1985–97)                                                      |                                                      |
| Colombia<br>(2005–hasta el presente)                           | Chile<br>Colombia<br>(1978–91)<br>Costa Rica<br>(2003–hasta el presente) | Colombia<br>(1991–2005)<br>Costa Rica<br>(1978–2003) |
|                                                                | Ecuador<br>(1996–2004)<br>El Salvador                                    | Ecuador<br>(1979–96)                                 |
|                                                                |                                                                          | Guatemala<br>Honduras<br>México                      |
| Nicaragua<br>(1990–95)                                         | Nicaragua<br>(1995–hasta el presente)<br>Panamá                          |                                                      |
| Paraguay<br>(1989–92)                                          |                                                                          | Paraguay<br>(1992–hasta el presente)                 |
| Perú<br>(1993–2000)                                            | Perú (1980–93 y 2000–<br>hasta el presente)                              |                                                      |
| República Dominicana<br>(1978–94 y 2002–<br>hasta el presente) | República Dominicana<br>(1994–2002)                                      |                                                      |
| Venezuela<br>(1998–hasta el presente)                          | Uruguay<br>Venezuela<br>(1978–98)                                        |                                                      |

Fuente: Payne y otros, 2006.

las limitaciones para la reelección se tornaron algo menos restrictivas porque la reelección se hizo posible después de transcurridos uno o dos períodos presidenciales, en vez de estar completamente prohibida. Las reglas para la reelección se tornaron más restrictivas en Paraguay y Nicaragua. Mientras que en Paraguay la reelección quedó completamente

---

y el país volvió a aplicar la norma original contenida en la Constitución de 1949 por medio de la cual los presidentes pueden reelegirse después de ocho años de concluido su mandato (dos períodos presidenciales).

prohibida, en Nicaragua sólo se prohibió la reelección inmediata, es decir, se puede reelegir un presidente después de haber cumplido un período presidencial fuera del cargo.

Finalmente, en tres de los países las reglas sobre la reelección se cambiaron en dos oportunidades. En 1991 la nueva Constitución de Colombia cambió las reglas sobre la reelección, de forma tal que se prohibió completamente la reelección en vez de permitir la reelección no inmediata de los presidentes. Posteriormente, en 2005, una reforma hizo posible la reelección inmediata de los presidentes. En República Dominicana se prohibió la reelección inmediata en 1994, pero se permitió nuevamente ocho años después. La reforma constitucional de 1993 en Perú permitió la reelección inmediata del presidente, pero una reforma promulgada en 2000 permitió la reelección sólo después de un período presidencial tras la culminación del mandato.

Es difícil evaluar el impacto de las reformas en esta área. Las restricciones impuestas sobre la reelección en Nicaragua, Paraguay y República Dominicana parecen haber estado dirigidas a bloquear la posibilidad de que un líder fuerte dominara una vez más la política por un largo período, tal y como fuera el caso en esos países con Anastasio Somoza (o Daniel Ortega), Alfredo Stroessner y Joaquín Balaguer, respectivamente. En este contexto, las reformas significan el alejamiento de las antiguas prácticas políticas y se hacen necesarias para asegurar el constante pluralismo en la división del poder político nacional. No obstante, las presiones generadas para ofrecer a los presidentes populares la oportunidad de continuar ejerciendo el poder fueron evidentes en Argentina, Brasil, Colombia, Perú, República Dominicana y Venezuela. Dependiendo de la efectividad de los controles y equilibrios políticos, así como de las cualidades del presidente, la reelección puede ser benéfica o perjudicial para la institucionalización y efectividad democrática.

En relación con la duración del período presidencial, se presentaron cambios en siete países (cuadro 2.4). Cinco países –Argentina, Brasil, Chile, Guatemala y Nicaragua– redujeron la extensión del período presidencial. Chile lo hizo en dos ocasiones, primero de ocho a seis años y, posteriormente, de seis a cuatro años. Dos países, Bolivia y Venezuela, los extendieron. Como consecuencia de estos cambios, la duración promedio del período presidencial en la región disminuyó de 5 a 4,6 años.

## Reformas a los sistemas electorales legislativos

Es difícil encontrar un diseño óptimo para el sistema de elección de los miembros de la rama del poder legislativo, no sólo por las restricciones impuestas por el contexto social, económico e histórico de un país, sino



*Cuadro 2.4* Duración del período presidencial

| <i>4 años</i>        | <i>5 años</i> | <i>6 años</i> |
|----------------------|---------------|---------------|
| Argentina (6)        | Bolivia (4)   | Chile (8)     |
| Brasil (5)           | El Salvador   | México        |
| Chile (6)            | Nicaragua (6) | Venezuela (5) |
| Colombia             | Panamá        |               |
| Costa Rica           | Paraguay      |               |
| Ecuador              | Perú          |               |
| Guatemala (5)        | Uruguay       |               |
| Honduras             |               |               |
| República Dominicana |               |               |

*Fuente:* Payne y otros, 2006.

*Nota:* El número entre paréntesis indica la duración del período antes de la reforma.

también porque todas las cualidades deseables de un sistema electoral son difíciles de obtener al mismo tiempo. Entre éstas están las cualidades de la representatividad, la efectividad y la participación (Nohlen, 1998 y 1999).

La representatividad es la medida en la cual cada partido se encuentra representado en el Congreso en una proporción similar a los votos que obtiene en las elecciones y la posibilidad de los partidos de minoría para obtener curules. La efectividad es la medida en la cual la composición partidaria del Congreso facilita la formación de consensos y los cambios en las políticas públicas cuando es necesario. Finalmente, la participación es la medida en la cual el sistema electoral promueve vínculos sólidos entre los ciudadanos y sus representantes.

Las reformas dirigidas a optimizar el cumplimiento por parte del sistema electoral de una de estas funciones, usualmente repercuten en el cumplimiento de las otras dos. Por ejemplo, es probable que una reforma dirigida a facilitar la participación de los partidos de minorías produzca un aumento en la fragmentación del sistema de partidos, lo cual dificulta la generación de consensos en el Congreso, al mismo tiempo que limita la capacidad de los electores para asignar responsabilidades por el desempeño del gobierno o de las acciones de política. Las reformas dirigidas a mejorar la participación en el sistema, como cambiar de distritos proporcionales plurinominales a distritos uninominales, podría resultar en una representación política desigual y en una menor representación de los partidos de minorías. Los esfuerzos dirigidos a mejorar la participación por medio del desbloqueo de las listas de los partidos y permitir a los electores emitir un voto preferente, también puede reducir la efectividad

al promover la división y la competencia al interior de los partidos y dificultar la formación de mayorías para la aprobación de las leyes.

Como en el caso de otros tipos de reformas, la reforma del sistema electoral está generalmente motivada tanto por los intereses propios de los partidos políticos más poderosos, como por las consideraciones sobre valores y objetivos democráticos abstractos. Sin embargo, si bien es cierto que los intereses de los políticos electos y de los partidos dominantes se ven mejor servidos por el sistema electoral que les permitió acceder al poder, también existen ocasiones (como cuando los partidos están perdiendo el apoyo popular o cuando existen amplias demandas ciudadanas) en las cuales los partidos políticos en el poder apoyarán una reforma. Sin embargo, las reformas adoptadas generalmente reflejan una combinación de los objetivos de interés público identificados por los defensores de la misma y los intereses de los políticos.

Desde 1980 se han llevado a cabo numerosas reformas de los sistemas electorales legislativos, pero sólo una pequeña proporción de éstas alteró fundamentalmente la naturaleza del sistema electoral. Los cambios más profundos a las cámaras bajas (o de la Asamblea Nacional en los sistemas unicamerales) se presentaron en Bolivia (1994), Colombia (2003), Ecuador (1998 y 2002), México (varios años), Paraguay (1990), Perú (1993 y 2000) y Venezuela (1990). En Bolivia y Venezuela, las reformas adoptadas cambiaron el sistema electoral de representación proporcional con listas de partido cerradas a un sistema proporcional personalizado, en el cual una proporción de los representantes son elegidos individualmente en distritos uninominales. Una reforma adoptada en Colombia en 2003 exigió a los partidos que presenten una lista electoral única en cada distrito electoral (en vez de múltiples listas, como se hacía regularmente antes de la reforma) de manera que las curules se otorgan a los partidos en proporción a los votos obtenidos con la lista única, en vez de a las listas múltiples. Esta reforma redujo, además, los incentivos para la fragmentación de los partidos al cambiar la fórmula para la asignación de los escaños del sistema Hare de cociente con mayor residuo al sistema D'Hont.<sup>8</sup> La reforma de 1998 en Ecuador transformó el sistema de representación proporcional con lista cerrada a uno mayoritario en

---

8 En el sistema Hare de cociente con mayor residuo, el número total de votos válidos en un distrito electoral en particular se divide por el número de escaños que se otorgarán. Durante la primera distribución se asignan los escaños a los partidos de acuerdo con el número de cocientes que éstos obtengan. Si aún permanecen escaños sin asignar, éstos se conceden a los partidos con el mayor número de votos residuales una vez que los cocientes hayan sido restados del total de sus votos. En el sistema D'Hont el total de los votos obtenidos por cada partido se dividen por una serie de divisores (1, 2, 3, etc.) y los escaños se asignan a cada partido de acuerdo con el orden de magnitud de los cocientes.

distritos plurinominales, reforma que sería posteriormente revertida, en 2002, al reestablecer la naturaleza proporcional del sistema pero con listas abiertas en las que los votantes pueden elegir diversos candidatos de listas de diferentes partidos. Aunque México mantuvo su sistema electoral de miembros mixtos, en el cual los legisladores son elegidos a través del voto mayoritario en distritos uninominales y mediante representación proporcional en los grandes distritos plurinominales, adoptó una serie de reformas que afectaron significativamente la ponderación de los dos componentes del sistema. Paraguay cambió en 1990 de un sistema proporcional puro (con un distrito nacional único) a un sistema proporcional pero con distritos plurinominales. En 1993, Perú cambió su sistema electoral de representación proporcional en distritos plurinominales a una forma más pura de representación proporcional (empleando un distrito nacional único), reforma que sería revertida al sistema original en 2000, pero con un Congreso más pequeño y un menor número de diputados elegidos en cada distrito.

Aparte de estas reformas de mayor alcance, muchos países de la región han adoptado reformas susceptibles de afectar sutilmente las tres funciones esenciales del sistema electoral. Las reformas incluyen cambios en la fórmula empleada para traducir el porcentaje de votos del partido en el porcentaje correspondiente de escaños para cada distrito; cambiar el número de escaños por distrito como resultado de los cambios en el tamaño general del Congreso o de la creación o eliminación de distritos, incluidos, en algunos casos, la creación de un distrito nacional único; cambiar de listas cerradas y bloqueadas a listas abiertas en las que los votantes tienen la opción de seleccionar a un candidato en particular además de una lista de partido; dividir o separar la votación de forma que los votantes tengan la opción de votar por diferentes partidos para presidente, las cámaras legislativas y los oficiales subnacionales, y cambiar la fecha de celebración de las elecciones legislativas en relación con las elecciones presidenciales. El cuadro 2.5 resume las reformas implementadas en la región entre 1980 y 2005, de acuerdo con esta categorización.

El cuadro también muestra claramente la variación en la estabilidad de las reglas electorales. Como ya lo mencionamos, siete países implementaron significativas reformas electorales para la Cámara Baja y tres de éstos –Ecuador, México y Perú–, lo hicieron por lo menos en dos ocasiones. Tres países no cambiaron sus sistemas electorales (Brasil, Chile<sup>9</sup> y Costa Rica) y dos países realizaron reformas relativamente menores en un año (Argentina y El Salvador). Los seis países restantes adoptaron reformas

---

9 La reforma constitucional de Chile en 2005 eliminó la figura de senadores nombrados y vitalicios. Como consecuencia, en la actualidad todos los senadores se eligen en forma directa en distritos binominales.

Cuadro 2.5 Reformas electorales a la Cámara Baja

| <i>País</i>     | <i>Reforma<br/>sistémica</i> | <i>Fórmula electoral</i>        | <i>Tamaño del distrito</i> | <i>Estructura de<br/>elección de voto</i> | <i>Estructura del<br/>voto en conjunto<br/>con otros cargos</i> | <i>Simultaneidad</i> |
|-----------------|------------------------------|---------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------|
| Argentina       |                              |                                 |                            |                                           |                                                                 | 1994                 |
| Bolivia         | 1994                         | 1986, 1991                      |                            |                                           |                                                                 |                      |
| Brasil          |                              |                                 |                            |                                           |                                                                 |                      |
| Chile           |                              |                                 |                            |                                           |                                                                 |                      |
| Colombia        | 2003                         | 2003                            | 1991                       | 2003                                      |                                                                 |                      |
| Costa Rica      |                              |                                 |                            |                                           |                                                                 |                      |
| Ecuador         | 1998, 2002                   |                                 | 1994, 1998, 2002           |                                           |                                                                 | 1998                 |
| El Salvador     |                              |                                 | 1988                       |                                           |                                                                 |                      |
| Guatemala       |                              |                                 | 1990, 1994, 1998, 2003     | 1994                                      |                                                                 |                      |
| Honduras        |                              |                                 | 1985, 1988                 |                                           |                                                                 |                      |
| México          |                              | 1986, 1989, 1990,<br>1993, 1996 | 1996                       | 1986, 1989                                | 1992, 1993                                                      |                      |
| Nicaragua       |                              | 1988, 1992                      |                            |                                           |                                                                 |                      |
| Panamá          |                              | 1993                            | 1996                       |                                           | 1993                                                            |                      |
| Paraguay        | 1990                         |                                 |                            |                                           | 1990                                                            |                      |
| Perú            | 1993, 2000                   |                                 | 1993, 2000                 |                                           |                                                                 |                      |
| Rep. Dominicana |                              |                                 | 1997                       | 2002                                      | 1985, 1990, 1994                                                | 1994                 |
| Uruguay         |                              | 1996 <sup>a</sup>               |                            |                                           | 1996                                                            |                      |
| Venezuela       | 1990                         |                                 | 1997, 1999                 |                                           | 1990                                                            | 1998, 1999           |

Fuente: Payne y otros, 2006.

Nota: El cuadro se aplica a la Asamblea Nacional para países con sistema unicameral.

a. La reforma electoral en Uruguay permitió a los partidos continuar presentando listas múltiples en cada Distrito siempre que se asignaran los puestos de acuerdo con la participación de votos de las listas de partido más que con los votos acumulados del partido en el distrito, como sucedía antes de la reforma.

Cuadro 2.6 Reformas al sistema electoral para el Senado

| <i>País<sup>a</sup></i> | <i>Reforma<br/>sistémica</i> | <i>Fórmula<br/>electoral</i> | <i>Tamaño del<br/>distrito</i> | <i>Estructura de<br/>elección de voto</i> | <i>Estructura del voto<br/>en conjunto con<br/>otros cargos</i> | <i>Simultaneidad</i> |
|-------------------------|------------------------------|------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------|
| Argentina               | 1994 <sup>b</sup>            |                              |                                |                                           |                                                                 |                      |
| Bolivia                 |                              |                              |                                |                                           |                                                                 |                      |
| Brasil                  |                              |                              |                                |                                           |                                                                 |                      |
| Chile                   |                              |                              |                                |                                           |                                                                 |                      |
| Colombia                | 1991 <sup>c</sup>            | 2003                         | 1991                           | 2003                                      |                                                                 |                      |
| México                  | 1996 <sup>d</sup>            | 1993                         | 1993                           |                                           |                                                                 |                      |
| Paraguay                |                              |                              |                                |                                           | 1990                                                            |                      |
| Perú                    | 1993 <sup>e</sup>            |                              |                                |                                           |                                                                 |                      |
| República Dominicana    |                              |                              |                                |                                           | 1985, 1990, 1994                                                | 1994                 |
| Uruguay                 |                              |                              |                                |                                           |                                                                 |                      |
| Venezuela               | 1999 <sup>e</sup>            |                              |                                |                                           | 1990                                                            |                      |

Fuente: Payne y otros, 2006.

Notas:

- a. Los países excluidos no tienen Senado.
- b. Cambio de elección de dos senadores por provincia en las Asambleas provinciales, a elección popular directa en un sistema de pluralidad con representación del primer partido minoritario.
- c. Cambio de distritos electorales regionales de miembros múltiples a un solo distrito nacional y creó circunscripciones especiales para representación indígena.
- d. Segmentó el sistema de elección de senadores de manera que tres cuartas partes se eligen en distritos estatales de tres miembros por pluralidad, con representación del primer partido minoritario y una cuarta parte se elige por representación proporcional en un distrito nacional.
- e. Cambio de sistema bicameral a unicameral.

que afectaron múltiples ámbitos del sistema electoral o adoptaron dos o más reformas en años diferentes (Payne y otros, 2006).

También se implementaron reformas en los sistemas de elección del Senado de aquellos países que iniciaron el período con Congresos bicamerales (cuadro 2.6). Dos países transformaron las dos cámaras del Congreso en una sola cámara (Perú y Venezuela), mientras que otros tres (Argentina, Colombia y México) reformaron significativamente los sistemas empleados para elegir a los senadores. La reforma en Argentina reemplazó el método indirecto de elección de los dos senadores por provincia, llevada a cabo por las asambleas legislativas provinciales por la elección directa mediante el voto popular, a través de un sistema pluralista en el que el partido mayoritario obtiene dos escaños y la primera minoría obtiene uno. Colombia cambió el sistema de elección de senadores de una representación proporcional en distritos plurinominales a la representación proporcional con un distrito nacional único. Por su parte, México transformó su sistema pluralista a un sistema segmentado, combinando el pluralista con representación de minorías con la representación proporcional en un distrito nacional único. Otras reformas electorales para el Senado estaban principalmente dirigidas a separar el voto para las listas o los candidatos al Senado del voto para la presidencia o para la Cámara Baja.

¿Cuáles son los efectos que estas reformas puedan tener sobre el funcionamiento de los sistemas electorales de la región? Los cuadros 2.7 y 2.8 indican los efectos sobre las tres funciones teóricas de los sistemas electorales entre el principio y el final del período analizado. Es claro que la dirección de las reformas nos dice poco sobre el grado en el cual los sistemas cumplen en realidad con dichas funciones. Los indicadores de direccionalidad que se observan en ambos cuadros se asignan únicamente cuando el cambio teórico esperado e implícito en la reforma es relativamente inequívoco. Los efectos de los cambios generados por las reformas pueden variar ostensiblemente, pero los indicadores de direccionalidad no permiten captar su magnitud.

Los esfuerzos de reforma electoral para la Cámara Baja (o Asamblea Nacional) mantuvieron la proporcionalidad como principio básico de la representatividad en la región. Las únicas excepciones son Chile, con su sistema binominal, y México, con su sistema segmentado. Estos dos sistemas fueron adoptados antes de la democratización de dichos países y, por ende, no se incluyeron dentro de las reformas presentadas en los cuadros 2.5 y 2.6. La reforma de Ecuador de 1997 es el único caso que presenta una desviación, de corto plazo, del principio de representación proporcional, pero en 2002 el principio fue reinstaurado. Así, los principales cambios en el equilibrio entre representatividad y efectividad han surgido más como resultado de sutiles cambios en el grado de represen-

Cuadro 2.7 Efectos teóricos esperados de las reformas:  
Cámara Baja (o Asamblea Nacional)

| <i>País</i>          | <i>Representación</i> | <i>Efectividad</i> | <i>Participación</i> |
|----------------------|-----------------------|--------------------|----------------------|
| Argentina            |                       | +                  |                      |
| Bolivia              |                       |                    | +                    |
| Brasil               |                       |                    |                      |
| Chile                |                       |                    |                      |
| Colombia             | -                     | +                  |                      |
| Costa Rica           |                       |                    |                      |
| Ecuador              |                       | +                  | +                    |
| El Salvador          | +                     | -                  |                      |
| Guatemala            | +                     | -                  | +                    |
| Honduras             | +                     | -                  | +                    |
| México               | +                     |                    |                      |
| Nicaragua            |                       |                    |                      |
| Panamá               | +                     |                    | +                    |
| Paraguay             |                       |                    | +                    |
| Perú                 | -                     | +                  |                      |
| República Dominicana | -                     |                    | +                    |
| Uruguay              |                       | +                  |                      |
| Venezuela            |                       |                    | +                    |

*Fuente:* Payne y otros, 2006.

Cuadro 2.8 Efectos teóricos esperados de las reformas:  
Senado

| <i>País<sup>a</sup></i> | <i>Representación</i> | <i>Efectividad</i> | <i>Participación</i> |
|-------------------------|-----------------------|--------------------|----------------------|
| Argentina               | +                     |                    | +                    |
| Bolivia                 |                       |                    |                      |
| Brasil                  |                       |                    |                      |
| Chile                   |                       |                    |                      |
| Colombia                | +                     | -                  | -                    |
| México                  | +                     | -                  |                      |
| Paraguay                |                       |                    | +                    |
| Perú                    |                       | +                  |                      |
| República Dominicana    |                       | -                  | +                    |
| Uruguay                 |                       |                    |                      |
| Venezuela               |                       | +                  |                      |

*Fuente:* Payne y otros, 2006.

*Nota:* a. Los países excluidos no tienen Senado.

tación proporcional generados por modificaciones a características como el tamaño de los distritos electorales y el tipo de fórmula electoral. Por lo tanto, las reformas a lo largo de la región han tendido a favorecer una mayor representación pero de manera limitada.

Una tendencia relativamente uniforme en toda la región ha sido la adopción de cambios que brindan a los ciudadanos sistemas mejorados para la elección de sus representantes. En algunos casos, como la adopción de los sistemas de representación proporcional personalizada en Bolivia y Venezuela, y la apertura de las listas electorales de los partidos en Ecuador y República Dominicana, las reformas han sido significativas. En otros casos, se ha promovido sutilmente la conformación de un vínculo más cercano entre los representantes y sus electores, a través de la separación del voto para las dos cámaras del Congreso o del voto para el Congreso y la presidencia (Guatemala, Honduras, Panamá y Paraguay), la diferenciación de las fechas de celebración de las contiendas electorales presidenciales y legislativas (República Dominicana), o la creación de nuevos y más pequeños distritos electorales (Paraguay y República Dominicana).

En relación con la Cámara Alta, tres países –Argentina, Colombia y México– registraron el cambio más significativo en cuanto a la función de la representatividad. La reforma constitucional de Argentina en 1994 cambió el sistema electoral de tal forma que ahora los senadores se eligen directamente, en vez de a través de las asambleas legislativas provinciales; su mandato se redujo de nueve a seis años, y el número de senadores elegidos por provincia se incrementó de dos a tres, asignándose el tercer escaño al partido con la segunda mayor votación. Colombia eliminó sus distritos electorales regionales a favor de un distrito nacional único, creando asimismo circunscripciones especiales para los pueblos indígenas y para las comunidades afrodescendientes. Finalmente, México optó por incrementar el número de senadores elegidos por estado de dos a cuatro en 1993, asignándose el último escaño al partido con la segunda mayor votación. Posteriormente, con la reforma de 1996 se redujo el número de escaños por estado a tres (dos escaños asignados al partido que obtuvo la mayoría de los votos y el tercero al partido con la segunda mayor votación), al mismo tiempo que creó un distrito nacional con 32 miembros para que una cuarta parte de los senadores fuese elegida mediante la representación proporcional. Aparte del cambio al unicameralismo en Perú y Venezuela, las únicas otras reformas que favorecieron la función de la representatividad mediante la separación del voto para el Senado y la Cámara Baja, y de las elecciones presidenciales y legislativas fueron Paraguay y República Dominicana, respectivamente.



## Reformas a los partidos políticos y a la financiación política

La regulación de los partidos políticos ha sido tradicionalmente difícil por su naturaleza tanto pública como privada. Si bien es cierto que la organización interna de los partidos políticos puede considerarse como un asunto privado, la postulación de candidatos para cargos públicos es un asunto de naturaleza pública. Esto genera mayores demandas de transparencia y participación, lo que ha derivado en una tendencia reformista, a partir de la década de los años noventa, orientada a brindarle al Estado una mayor participación en la reglamentación del proceso de selección de candidatos públicos y de la financiación de los partidos y de las campañas electorales.

### *Democratización interna de los partidos políticos*

La democratización interna de los partidos políticos iniciada durante la década de los años noventa fue una respuesta a las demandas sociales por una mayor transparencia y participación y a la decreciente legitimidad de los partidos políticos. Dada su resistencia a renunciar al control y al temor de debilitar la cohesión del partido, los líderes políticos generalmente han sido reacios a apoyar la adopción de reglas que les exijan emplear procedimientos más democráticos y abiertos para escoger candidatos a los cargos públicos. Sin embargo, en algunos casos, la amenaza de perder el apoyo popular y la competencia desencadenada por nuevas fuerzas políticas ha despertado un interés en la reforma.

Al mismo tiempo, el uso de elecciones primarias para la selección de los candidatos surgió no sólo como consecuencia de una demanda por contar con partidos políticos más responsables y democráticos, sino que también contribuyó a escoger candidatos donde existían coaliciones entre partidos. Este fue el caso de la Concertación en Chile en 1993 y 1999 y de la Alianza en Argentina en 1999, donde las elecciones primarias abiertas permitieron la designación del candidato presidencial de los partidos que componían la coalición política. De igual manera, en algunos países, determinados partidos políticos han recurrido al uso de elecciones primarias para resolver sus disputas internas de liderazgo, aunque no se los exija la ley. Aun cuando las elecciones internas pueden amenazar la unidad de los partidos en el corto plazo, en el largo plazo éstas deben contribuir a fortalecer y diversificar las estructuras de liderazgo y a hacer más responsables a los partidos de cara a sus miembros y a la ciudadanía en general.

El cuadro 2.9 muestra los países donde la obligación de celebrar elecciones primarias se encuentra reglamentada a través de una ley o de

*Cuadro 2.9 Elecciones primarias*

| <i>País</i> | <i>Año de incorporación de la obligación a realizar primarias</i>                                             | <i>¿Se han usado las primarias?</i>  |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Argentina   | Ley (2002). Estableció primarias abiertas y simultáneas. Eliminada temporalmente en 2003.                     | Algunas veces (abiertas y cerradas). |
| Bolivia     | Ley (1999). Esta ley aún no se ha aplicado.                                                                   | Algunas veces.                       |
| Colombia    | No existe obligación de realizar primarias, pero si los partidos escogen hacerlas están reguladas por la ley. | Algunas veces.                       |
| Costa Rica  | Ley (1952).                                                                                                   | Sí.                                  |
| Honduras    | Ley (2000).                                                                                                   | Sí.                                  |
| Panamá      | Ley (1997).                                                                                                   | Sí.                                  |
| Paraguay    | Ley (1996).                                                                                                   | Sí.                                  |
| Perú        | Ley (2003). Todavía con opción de nominación por líderes de partido elegidos internamente.                    | No.                                  |
| Uruguay     | Constitución (1996).                                                                                          | Sí.                                  |
| Venezuela   | Constitución (1999).                                                                                          | Algunas veces.                       |

*Fuentes:* Friedenber, 2005; Payne y otros, 2006.

la Constitución. Con la adopción de elecciones primarias en Argentina, Bolivia, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela durante la última década, son nueve los países que ahora las estipulan por ley. Además, partidos individuales han celebrado elecciones primarias en algunas ocasiones en Argentina,<sup>10</sup> Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y República Dominicana.

*Financiación electoral y de los partidos políticos*

La intervención del Estado en la financiación de las campañas electorales y en las actividades de los partidos políticos tampoco se consideró prioritaria durante los primeros años de las transiciones democráticas. Recientemente, sin embargo, este tema se ha convertido en una de las

10 La ley que estipula la obligación de realizar elecciones primarias abiertas y simultáneas en Argentina no ha sido aplicada aún. Las primarias que se han celebrado hasta el momento han sido a discreción de los partidos individuales.

principales reformas políticas en debate. Los objetivos perseguidos por la reforma de la financiación política incluyen promover una mayor igualdad en la contienda electoral; reducir las barreras financieras para que individuos puedan aspirar a los cargos públicos; reducir la medida en que las decisiones de política pública de los políticos se orientan a complacer a quienes los financiaron en vez de a satisfacer los intereses de sus electores, y disminuir el riesgo que el dinero sucio o ilícito corrompa el sistema y socave el Estado de Derecho (Usaid, 2003).

Cualesquiera sean sus principales objetivos, los países de América Latina han implementado medidas dirigidas a reformar la financiación política con diversos grados de éxito. Se adoptaron reformas a lo largo de la región desde principios de la década de los años ochenta; ahora en todos los países, salvo en Venezuela, el Estado proporciona apoyo financiero directo a los partidos políticos (o candidatos) para las campañas electorales u otras necesidades organizacionales (cuadro 2.10). Además, siete países exigen que los canales privados de televisión brinden espacios de publicidad electoral a los partidos políticos. Sin embargo, en Bolivia, El Salvador,<sup>11</sup> Guatemala, Panamá, República Dominicana y Uruguay se proporciona el acceso únicamente a los medios de comunicación de propiedad del Estado, los cuales tienden a contar con una audiencia mucho menor que los medios de comunicación privados (Griner y Zovatto, 2004).

Diez países han establecido límites sobre el monto de las contribuciones individuales a los partidos políticos, a las campañas de candidatos individuales o sobre el monto total de las contribuciones privadas que los partidos o los candidatos pueden aceptar. Las reformas también han prohibido las donaciones de varias entidades, como empresas, gobiernos o individuos extranjeros; contratistas del Estado; corporaciones, o grupos sociales y políticos. Las reglamentaciones también se han tornado más estrictas en cuanto a exigir a los partidos y a los candidatos que informen y respondan por el origen de las contribuciones, el monto de los ingresos y la naturaleza de sus gastos, especialmente cuando los fondos provienen del Estado (Griner y Zovatto, 2004; Payne y otros, 2006). En ocho de los países el gasto de las campañas está limitado, bien sea a través de un límite específico sobre el gasto total o mediante algún tipo de restricción sobre el monto total de publicidad en los medios. Al mismo tiempo, doce países limitan la duración de la campaña electoral o del período en el que los candidatos y los partidos pueden hacer publicidad a través de los medios (cuadro 2.11). No obstante, la efectividad real de tales restricciones varía ostensiblemente de país a país.

---

11 En términos prácticos, el tiempo al aire proporcionado no se utiliza en El Salvador, mientras que en Guatemala la televisión pública cesó sus operaciones a principios de 2004.

Cuadro 2.10 Legislación vigente en determinadas áreas de reglamentación de la financiación electoral y de los partidos

| País            | Financiación pública directa para campañas electorales | Financiación pública directa para operaciones de partido | Acceso libre a medios privados | Límites a contribuciones individuales y/o privadas totales | Publicación de declaraciones financieras de partidos exigidas por la ley | Prohibiciones sobre origen de contribuciones privadas o (de fuentes extranjeras o corporativas) |
|-----------------|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina       | X                                                      | X                                                        | X                              | X                                                          | X                                                                        | X                                                                                               |
| Bolivia         | X                                                      |                                                          |                                | X                                                          |                                                                          | X                                                                                               |
| Brasil          | X                                                      | X                                                        | X                              | X                                                          | X                                                                        | X                                                                                               |
| Chile           | X                                                      |                                                          | X                              | X                                                          |                                                                          | X                                                                                               |
| Colombia        | X                                                      | X                                                        | X                              |                                                            | X                                                                        |                                                                                                 |
| Costa Rica      | X                                                      | X                                                        |                                | X                                                          | X                                                                        | X <sup>a</sup>                                                                                  |
| Ecuador         | X                                                      | X                                                        |                                | X                                                          | X                                                                        | X                                                                                               |
| El Salvador     | X                                                      |                                                          |                                |                                                            |                                                                          |                                                                                                 |
| Guatemala       | X                                                      | X                                                        |                                |                                                            |                                                                          |                                                                                                 |
| Honduras        | X                                                      |                                                          |                                |                                                            |                                                                          |                                                                                                 |
| México          | X                                                      | X                                                        | X                              | X                                                          | X                                                                        | X                                                                                               |
| Nicaragua       | X                                                      |                                                          |                                |                                                            |                                                                          | X                                                                                               |
| Panamá          | X                                                      | X                                                        |                                |                                                            | X <sup>b</sup>                                                           | X <sup>a</sup>                                                                                  |
| Paraguay        | X                                                      | X                                                        | X                              | X                                                          |                                                                          | X                                                                                               |
| Perú            |                                                        | X                                                        | X                              | X                                                          |                                                                          | X                                                                                               |
| Rep. Dominicana | X                                                      | X                                                        |                                |                                                            |                                                                          |                                                                                                 |
| Uruguay         |                                                        |                                                          |                                |                                                            |                                                                          |                                                                                                 |
| Venezuela       | X                                                      |                                                          |                                |                                                            |                                                                          | X                                                                                               |

Fuente: Griner y Zovatto, 2004.

Notas:

a. Las contribuciones privadas extranjeras se permiten sólo para entrenamiento y asistencia técnica.

b. Sólo para financiación pública.

**Cuadro 2.11** Límites sobre el gasto y la duración de las campañas electorales

| <i>País</i>          | <i>Límites sobre el gasto total de la campaña</i> | <i>Límites sobre la duración de la campaña o de la publicidad en los medios</i> |
|----------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina            | X                                                 | X                                                                               |
| Bolivia              | X <sup>a</sup>                                    |                                                                                 |
| Brasil               |                                                   | X                                                                               |
| Chile                | X <sup>b</sup>                                    | X                                                                               |
| Colombia             | X                                                 | X                                                                               |
| Costa Rica           |                                                   |                                                                                 |
| Ecuador              | X                                                 | X                                                                               |
| El Salvador          |                                                   | X                                                                               |
| Guatemala            |                                                   |                                                                                 |
| Honduras             |                                                   | X <sup>c</sup>                                                                  |
| México               | X                                                 | X                                                                               |
| Nicaragua            |                                                   | X                                                                               |
| Panamá               |                                                   |                                                                                 |
| Paraguay             |                                                   | X                                                                               |
| Perú                 | X <sup>a</sup>                                    | X                                                                               |
| República Dominicana |                                                   |                                                                                 |
| Uruguay              |                                                   | X                                                                               |
| Venezuela            | X <sup>a</sup>                                    |                                                                                 |

*Fuente:* Griner y Zovatto, 2004.

*Nota:*

- a. El límite no se establece sobre el gasto total sino sobre la cantidad de tiempo al aire que puede ser adquirido por canal de televisión o de radio, o ambos.
- b. Sólo respecto de los gastos reembolsables por el Estado.
- c. Este límite no se hace cumplir en la práctica.

La reforma de la financiación política desde 1985 ha presentado una tendencia hacia el aprovisionamiento de recursos públicos para cubrir una parte de los costos de las campañas o de los presupuestos operativos de los partidos (cuadro 2.12). Sin embargo, se ha preservado un sistema mixto de financiación pública y privada, en el que los partidos y los candidatos defienden su libertad de dedicar grandes sumas de dinero privado a sus campañas. En algunos casos, las reglamentaciones han establecido que toda o una proporción de la financiación pública se dirija hacia la inversión en los partidos políticos en vez de al gasto en las campañas electorales y, en un pequeño número de casos, se han tomado medidas para intentar limitar el gasto total de las campañas.

La imposición de reglamentaciones dirigidas a asegurar un acceso más equitativo a los medios de comunicación ha sido una tendencia incipiente (Payne y otros, 2006).

Las reformas dirigidas a mejorar la transparencia y la responsabilidad política (rendición de cuentas) no han logrado, en su gran mayoría, alcanzar sus objetivos. Los informes financieros de los partidos no son, por lo general, ampliamente difundidos, las auditorías no se realizan en forma oportuna y, en muchos casos, la información sobre los ingresos y los gastos refleja únicamente los rubros presupuestales vinculados con los recursos públicos, o es inexacta o incompleta. Además, los estándares de transparencia y responsabilidad se aplican usualmente a los partidos pero no a los candidatos individuales. Los menores avances de la reforma a la financiación política se han registrado en el fortalecimiento de los mecanismos y de las instituciones de supervisión, así como en la creación y en la efectiva aplicación de sanciones por incumplimiento de la transparencia y de otras reglamentaciones en materia de financiación política. Sin embargo, se está prestando una creciente atención a este tema y las organizaciones de la sociedad civil están cada vez más comprometidas en contribuir a supervisar las finanzas de los partidos.

## Conclusiones

La relativa estabilidad de los regímenes democráticos en América Latina a lo largo de las últimas dos décadas no ha fomentado la estabilidad de las reglas del sistema democrático. Más bien, la mayoría de los países han enmendado significativamente o reformulado sus Constituciones o adoptado cambios en la legislación sobre los partidos políticos y las contiendas electorales. El catalizador de la reforma política está asociado, en parte, a la transición y a la consolidación democrática en contextos en los cuales existía una limitada experiencia previa con la democracia antes de la década de los años ochenta. Sin embargo, la frecuencia de las reformas políticas es también el resultado de la naturaleza dinámica de la competencia política democrática, de la lucha por construir la legitimidad y la capacidad de la democracia de reaccionar ante los cambios de la opinión de los ciudadanos.

En algunos casos la reforma ha sido impulsada por activistas democráticos interesados en mejorar la responsabilidad democrática y en aumentar la participación e influencia de los ciudadanos. En otros, la reforma ha pretendido otorgar ventajas a uno o más grupos políticos sobre los demás, aunque haya sido presentada con el propósito de promover el interés público general.

Lo que queda claro es que las reglas que rigen el proceso de formulación de políticas públicas son, en sí mismas, objeto de reformas e

Cuadro 2.12 Reformas significativas que afectan la reglamentación de la financiación política

| <i>País</i> | <i>Financiación pública</i>        | <i>Acceso subsidiado a medios estatales o privados para publicidad</i> | <i>Prohibición a contribuciones extranjeras o de otras fuentes</i> | <i>Límite a contribuciones privadas individuales o totales</i> | <i>Límite a gastos totales de campaña</i> | <i>Registro o informe de fuentes de financiación y uso de fondos estatales y privados</i> |
|-------------|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina   | 1961, 1985, 2002                   | 2002                                                                   | 1985, 2002                                                         | 2002                                                           | 2002                                      | 2002                                                                                      |
| Bolivia     | 1997, 1999                         |                                                                        | 1999                                                               | 1999                                                           |                                           | 1999                                                                                      |
| Brasil      | 1995                               | 1997                                                                   | 1997                                                               | 1997 <sup>a</sup>                                              |                                           | 1995                                                                                      |
| Chile       | 1988 (indirecta)<br>2003 (directa) | 1988                                                                   | 1988, 2003                                                         | 2003                                                           | 2003                                      | 1987, 2003                                                                                |
| Colombia    | 1985, 1994                         | 1994                                                                   |                                                                    |                                                                |                                           | 1994                                                                                      |
| Costa Rica  | 1949                               |                                                                        |                                                                    |                                                                |                                           | 1996                                                                                      |
| Ecuador     | 1978                               |                                                                        | 2000                                                               | 2000                                                           | 2000                                      | 2000                                                                                      |
| El Salvador | 1983                               | 1992, 1993, 1996<br>(eliminó los privados)                             | 1983                                                               |                                                                |                                           |                                                                                           |
| Guatemala   | 1985                               | 1985                                                                   |                                                                    |                                                                |                                           | 1989 (sólo fondos públicos)                                                               |
| Honduras    | 1981                               |                                                                        | 1981                                                               |                                                                |                                           |                                                                                           |
| México      | 1977, 1987, 1990, 1993, 1996       | 1996                                                                   | 1996                                                               | 1996                                                           | 1996                                      | 1996                                                                                      |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 2.12)

| <i>País</i>          | <i>Financiación pública</i> | <i>Acceso subsidiado a medios estatales o privados para publicidad</i> | <i>Prohibición a contribuciones extranjeras o de otras fuentes</i> | <i>Límite a contribuciones privadas individuales o totales</i> | <i>Límite a gastos totales de campaña</i> | <i>Registro o informe de fuentes de financiación y uso de fondos estatales y privados</i> |
|----------------------|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nicaragua            | 1974, 2000                  |                                                                        |                                                                    |                                                                |                                           |                                                                                           |
| Panamá               | 1997                        | 1983, 1988, 1993, 1998                                                 |                                                                    |                                                                |                                           | 2002                                                                                      |
| Paraguay             | 1990                        | 1990                                                                   | 1990                                                               | 1996                                                           |                                           |                                                                                           |
| Perú                 | 2003                        | 2003                                                                   | 2003                                                               | 2003                                                           |                                           | 2003                                                                                      |
| República Dominicana | 1997                        | 1997                                                                   | 1997                                                               |                                                                |                                           |                                                                                           |
| Uruguay              | 1928, 1999                  | 1998                                                                   |                                                                    |                                                                |                                           |                                                                                           |
| Venezuela            | 1999 (eliminada)            |                                                                        |                                                                    |                                                                |                                           |                                                                                           |

*Fuente:* Griner y Zovatto, 2004.

*Nota:*

a. El límite se establece con respecto a los ingresos (rentas) del donante en vez de a un monto absoluto o relativo al presupuesto total del partido.



inherentes a los procesos generales de reforma del Estado examinados en otros capítulos de este libro. Al mismo tiempo, las reglas del juego político existentes contribuyen a dar forma a las reformas políticas viables y a los efectos que tales reformas tienen sobre el funcionamiento de la democracia. La experiencia adquirida por los países de América Latina a partir de 1985 demuestra claramente que la democracia se encuentra vigente, que las presiones ejercidas por los ciudadanos y la dinámica de las contiendas electorales pueden, a veces, inducir reformas políticas que, aunque de manera limitada, vayan en contra de los estrechos intereses del *statu quo* político y que tienen el potencial de mejorar la manera como funciona la democracia y fortalecer la legitimidad de las instituciones democráticas. En este contexto, parecería necesario lograr avances en la sensibilización de los políticos en torno al interés público general, en el incremento de las posibilidades de cooperación intertemporal entre los actores políticos, y en el fortalecimiento de los controles y equilibrios institucionales, para progresar en la reforma de otras instituciones relacionadas con el Estado.

## Referencias

- Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (Usaid). 2003. *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*. Washington, D.C., Usaid.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Di Palma, Giuseppe. 1990. *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley, CA, University of California Press.
- Friedenberg, Flavia. 2005. "Democracia interna en los partidos políticos". En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*; Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto, editores. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Griner, Steven y Daniel Zovatto, eds. 2004. *De las normas y buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José, Costa Rica: Organización de Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).
- Jones, Mark P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, IN, University of Notre Dame Press.
- . 1999. "Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections". *The Journal of Politics* 61 (1): 171-84.
- Linz, Juan J. 1990. "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy* 1 (1): 51-69.

- y Alfred Stepan, eds. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- y Arturo Valenzuela, eds. 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Nohlen, Dieter. 1998. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- . 1999. “El distrito electoral”. Artículo presentado en el Seminario Internacional sobre Legislación y Organización Electoral, Lima, Perú, febrero 9 a 11.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto, Mercedes Mateo Díaz, Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo, 2006. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA.
- Rodrik, Dani. 2000. “Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them”. *Studies in Comparative Development* 35 (3): 3-29.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York, Knopf.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, RU, Cambridge University Press.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (coordinadores). 2005. *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America, Report 2006*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.



## Breve panorama de la reforma judicial en América Latina: objetivos, desafíos y resultados

*Mariana Sousa*

COMO PARTE DE LAS LLAMADAS REFORMAS de segunda generación, desde mediados de la década de 1980 muchos países latinoamericanos han tomado medidas importantes para transformar el sistema judicial.<sup>1</sup> El contenido y rapidez de estas reformas han variado según los países, y aunque no se han alcanzado todos los objetivos buscados y no se previeron algunas consecuencias de los ajustes de las políticas, el consenso es que el proceso de reforma judicial no sólo ha fortalecido la rama judicial del poder en relación con la ejecutiva y legislativa, sino que también ha mejorado los mecanismos de administración de casos, capacitación judicial, administración y resolución de conflictos (Hammergren, 2002b; Popkin, 2001; Santiso, 2003). En el presente capítulo se revisan las tendencias generales del proceso de reforma judicial en América Latina, resaltando sus objetivos principales, sus desafíos y sus resultados. Se presenta un índice de reformas judiciales para países seleccionados de la región y se concluye con un breve panorama de las principales implicaciones de la reforma judicial en el proceso de desarrollo de políticas.

En el período inmediatamente anterior a los años ochenta, el sistema judicial en América Latina tuvo un papel subordinado en el proceso de diseño de políticas, si se lo compara con las otras dos ramas del gobierno. En un contexto de dictaduras militares y crisis económicas recurrentes,

---

1 En el presente capítulo “sistema judicial” incluye no sólo las labores de las Cortes judiciales sino también el marco general legal e institucional relacionado con la administración de justicia (esto es, abogados, policía, fiscales, defensores públicos y toda la legislación civil, penal y constitucional).

la independencia judicial era rara. Los jueces se nombraban según sus preferencias políticas y la Corte Suprema era vista generalmente como un organismo de aprobación rutinaria al arbitrio de las administraciones gobernantes. En aquel momento los politólogos, diseñadores de políticas y la opinión pública en general consideraban a los sistemas judiciales latinoamericanos como poco importantes, débiles y en gran parte dominados por el ejecutivo.<sup>2</sup>

Recientemente, a raíz de que muchos países de la región experimentaron el marchitamiento de gobiernos autoritarios, los nuevos gobiernos democráticos han declarado como objetivos importantes de sus políticas la implantación del imperio de la ley, un sistema judicial independiente y un sistema de Cortes y tribunales de buen funcionamiento (Dakolias, 1996). Algunos resaltaron la importancia de un sector judicial independiente basándose en preocupaciones por los derechos humanos (Keith, 2002; Skaar, 2001). Otros reconocieron que el imperio de la ley era una condición necesaria (aun cuando no fuera suficiente) para la democracia (Méndez, O'Donnell y Pinheiro, 1999; O'Donnell, 1999 y Prillaman, 2000) y el desarrollo económico (Feldt y Voigt, 2003 y Posner, 1999). A través de toda la región, la cantidad de ayuda y préstamos provenientes del extranjero orientados hacia la mejora del sistema de Cortes recibieron un impulso considerable (Biebesheimer y Payne, 2001 y Buscaglia y Dakolias, 1996). El interés en la literatura sobre el sistema judicial ha aumentado, cosa que no sorprende, y el presente trabajo proporciona evidencia significativa sobre el activo papel político de las Cortes latinoamericanas y su creciente impacto en la política y gobernabilidad pública (Gargarella, 2003 y Schedler, Diamond y Plattner, 1999).

## Los objetivos, medios, promotores y estrategias de las reformas judiciales

Dentro del contexto de democratización y liberalización económica, las reformas buscaron lograr sistemas judiciales más eficientes, independientes y responsables, mediante medidas tales como la incorporación de nuevas tecnologías y sistemas de información, la implementación de métodos de capacitación para la profesionalización de los estrados judiciales, la modernización de códigos de procedimiento y la creación de nuevos tribunales (Messick, 1999). En algunos casos se alcanzaron con rapidez los objetivos perseguidos. En otras circunstancias, fuerzas políticas poderosas han sido capaces de dominar el proceso de reforma y

---

2 Ver Werner (1984) con referencia a posibles explicaciones del papel histórico de dependencia del sistema judicial.

revertirlo o inclinarlo a favor de ciertos intereses políticos o económicos (o ambos) que no eran el objetivo original buscado (Blair y Hansen, 1994 y Eyzaguirre, 1996). Aun cuando se hubiesen expresado como objetivos socialmente deseables, algunos cambios del sistema judicial han sido producto de la presión de intereses propios de grupos políticos. En el cuadro 3.1 se resumen los diversos objetivos de las reformas judiciales, los medios comunes para lograrlos, indicadores para medir el éxito de las reformas y sus principales promotores.

Aunque estos objetivos no son independientes entre sí, amerita analizarlos individualmente. Esto tiene especial importancia cuando se considera el proceso de implementación de estas reformas, que en muchas circunstancias reveló importantes conflictos entre los objetivos señalados (Biebesheimer y Cordovez, 2000 y Jarquín y Carrillo, 1998). El propósito de los mayores niveles de independencia judicial, por ejemplo, fue reducir los posibles abusos de poder por parte del ejecutivo. Pero en realidad, la independencia judicial a menudo ha creado incentivos para que el personal judicial haga mal uso de los recursos o tome decisiones motivadas políticamente, cuando se aprovechan de una cantidad excesiva de discreción y falta de responsabilidad (Golpeen, Gargarella y Skaar, 2004 y Vargas Viancos, 1999).<sup>3</sup>

En forma semejante, aun cuando los cambios en las leyes se hayan interpretado generalmente como signo de modernización, también han disminuido la eficiencia (por lo menos a corto plazo) hasta el grado de que en ciertos casos llegó a ser necesario capacitar jueces para utilizar la nueva legislación.<sup>4</sup> La evolución de la reforma judicial ha revelado así la dificultad de perseguir todos los objetivos en forma simultánea.

Aun más, los diversos objetivos de la reforma ocasionan el uso de diferentes medios, medidas de éxito y principales promotores, lo que puede crear debates sobre las mejores estrategias para un programa exitoso de reforma judicial. La división es clara entre quienes argumentan que no se puede alcanzar la reforma sin un consenso previo de la sociedad en general (como Blair y Hansen, 1994, y Dakolias, 1995) y quienes sostienen que un proyecto de reforma en sí mismo puede ayudar a crear este consenso (por ejemplo, Hammergren, 2001). Los del primer grupo creen que cuando falta dicho apoyo, la reforma judicial debería abandonarse y en su lugar sugieren concentrar los esfuerzos en formar consenso (esto es, forjar asociaciones viables) para la reforma abriendo el diálogo entre

---

3 Vale la pena anotar que el abuso de recursos y falta de responsabilidad ha puesto en duda la misma conveniencia de proporcionar al sistema judicial mayores niveles de independencia. Los críticos reclaman que la rama judicial no puede ser una “caja negra” sin ninguna supervisión externa.

4 La extrema lentitud del proceso de adjudicación es una queja recurrente en muchos países latinoamericanos.

Cuadro 3.1 Objetivos, medios, indicadores de éxito y principales promotores de las reformas

| <i>Objetivo</i>                                                                                                                                 | <i>Medios comunes</i>                                                                                                                                                       | <i>Indicadores de éxito</i>                                                                                                                                                 | <i>Principales promotores</i>                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Formar un sistema judicial sólido e independiente como actor clave de la política democrática                                                   | Sistemas despolitizados de nombramientos, autonomía presupuestaria, poderes ampliados de revisión judicial                                                                  | Capacidad de examinar y de oponerse a los programas del gobierno; juicios contra élites políticas                                                                           | Jueces, grupos de interés cívico, actores externos                                                   |
| Modernización judicial como objetivo en sí misma o para satisfacer la mayor demanda                                                             | Nuevas tecnologías, organización y técnicas administrativas                                                                                                                 | Servicio más eficiente, mayor número de casos resueltos, menor acumulación de trabajo pendiente                                                                             | Gobierno, donantes, el sistema judicial (pero más para los insumos que para los resultados)          |
| Eliminación de vicios tradicionales (corrupción, prejuicios, incompetencia, retrasos)                                                           | Capacitación, equipo, sistemas de control y evaluación, oficinas de quejas de ciudadanos, de inspección judicial, códigos de ética y leyes                                  | Mejor imagen pública; reducción de atrasos; en el largo plazo, menor número de quejas, en el corto plazo, mayor número de jueces disciplinados y despedidos con justa causa | Grupos de acción cívica, y algunas veces miembros de la rama judicial o del gremio de abogados local |
| Mayor accesibilidad a un rango más amplio de grupos sociales para la protección de los derechos, equidad y la resolución efectiva de conflictos | Mayor número de Cortes y jueces, procedimientos simplificados y alternativos, capacitación orientada a los derechos, servicios legales subsidiados, educación legal popular | Cambio en la identidad socioeconómica de los usuarios, decisiones apoyadas en derechos constitucionales                                                                     | Partidos políticos, grupos cívicos, actores externos                                                 |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.1)

| Objetivo                                                                                            | Medios comunes                                                                                                                   | Indicadores de éxito                                                                                        | Principales promotores                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| Mejorar las funciones de control del crimen para mayor seguridad ciudadana y menor violencia social | Nuevos procedimientos, fortalecimiento de otras instituciones del sector (policía, fiscalía), capacitación judicial y protección | Mayor tasa de despacho de casos criminales, reducción en la tasa de crímenes                                | Gobierno, la sociedad                 |
| Mejorar la capacidad del sistema judicial para manejar disputas de importancia económica            | Modernización de leyes, capacitación, tribunales comerciales especializados, reducción de atrasos                                | Mayor número de conflictos económicos atendidos por las Cortes, resolución más veloz, crecimiento económico | Grupos económicos, gobierno, donantes |

Fuente: Reimpreso con autorización de Hammergren (2002c), cuadro 1.



el gobierno, los colegios de abogados, los gremios económicos y otras organizaciones no gubernamentales. Los del segundo grupo sostienen que, aun sin un gran consenso inicial dentro de la sociedad, los donantes externos y otros partidarios de la reforma pueden crear suficiente voluntad política para al menos iniciar el proceso de cambio.<sup>5</sup> Según este grupo, el proceso de reforma no debería esperar hasta un nivel óptimo de apoyo pues da mayores oportunidades a las fuerzas antirreformistas de descarrilar cualquier intento de modificar el *statu quo*.

Esas opiniones divididas destacan los grandes factores que influyen en la rapidez y seriedad de la reforma, entre los que se incluyen las experiencias históricas, la habilidad política de los líderes, la organización y disciplina de sus partidos políticos, la capacidad institucional y, por último, el nivel de consenso en la sociedad civil y qué tan bien éste puede ser controlado por los líderes políticos. Sin embargo, lo más importante es que centra la atención en el hecho de que la reforma judicial se realiza en por lo menos dos etapas: la *iniciación* (promulgación de revisiones constitucionales y nuevas leyes) y la *implementación* (conversión de conceptos abstractos en estructuras concretas). En algunas circunstancias, se inicia la reforma pero no se implementa por el alto costo del cambio y la falta de consenso dentro de la sociedad sobre la necesidad y los beneficios de la reforma (Finkel, 2003). Como resultado, los avances judiciales institucionales han quedado como cambios meramente en el papel.

## Tipos de reformas judiciales y reformadores

De hecho, los esfuerzos para reformar el sector judicial equivalen a un proceso en curso de cambios acumulativos en la ley misma (reformas de tipo I), en instituciones relacionadas con la ley (reformas de tipo II) y en el papel del sistema judicial como actor independiente en el proceso de diseño de políticas (reformas de tipo III) (Carothers, 1998). En cada uno de estos tres tipos de reforma, se fomentan diversos objetivos y medios, y el grado de éxito puede medirse únicamente país por país. Aunque no es posible presentar aquí una lista exhaustiva de reformas exitosas, en el cuadro 3.2 se destacan las principales categorías de reformas judiciales experimentadas en 18 países latinoamericanos durante el período 1985-2004.<sup>6</sup> Estos países se dividen en tres grupos de acuerdo con el grado de la

---

5 Lo que no significa que se garantice la sostenibilidad de las reformas.

6 Los 18 países incluidos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

reforma.<sup>7</sup> Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador y República Dominicana se clasifican como reformadores de gran alcance por haber promulgado cambios en al menos nueve (de 11 posibles) categorías de reforma durante el período de análisis. Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay y Perú se ubican en el grupo de reformadores de mediano alcance por haber promulgado reformas judiciales en siete u ocho categorías durante el mismo período. Por último, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela mostraron poca inclinación a las reformas, puesto que hicieron esfuerzos visibles para cambiar el sector judicial en seis o menos categorías. Aunque a distintos ritmos y niveles de éxito, los 18 países han dado pasos para cambiar el sistema judicial en por lo menos cuatro de las 11 categorías identificadas.

Las reformas de tipo I incluyen modificaciones importantes de la legislación o de los códigos sustantivos y de procedimiento, bien sean parciales o completas.<sup>8</sup> Con mucha frecuencia la intención es modernizar el sistema judicial, mejorar la eficiencia y aumentar la accesibilidad del sistema judicial de amplios sectores de la población simplificando los códigos de procedimiento y cambiando las leyes referentes al uso de mecanismos alternativos de resolución de disputas. En general, la nueva redacción de las leyes se ha centrado en el dominio de la justicia criminal;<sup>9</sup> algunos países en los que se ha hecho así son Argentina (1992), Bolivia (2000), Chile (2000), Colombia (1991), Costa Rica (1997), Ecuador (2001), El Salvador (1998), Guatemala (1994), Honduras (2000), Paraguay (2000) y Venezuela (1999). Estos cambios han introducido un sistema de mayor antagonismo, remplazando los documentos escritos con argumentos orales y juicio público ante un jurado o un juez (Payne y otros, 2002). Los principales promotores de estas reformas han sido los donantes externos y los miembros del gobierno: algunos resultados comunes visibles son el aumento de la acumulación de casos (al menos a corto plazo) por falta de experiencia y jurisprudencia interpretativa con respecto a la nueva legislación, más interés del público en general en los procedimientos de las salas de audiencia (por su naturaleza más dinámica) y cambios en la gestión de los casos (Vargas Viancos, 1996). Aunque se han logrado mejoras importantes en la redacción y aprobación de nuevos

---

7 El cuadro 3.2 no le dice al lector el grado de *éxito* de las reformas judiciales promulgadas. Sólo muestra si un país ha dado pasos significativos para cambiar el *statu quo* dentro de cada uno de los tipos posibles de reforma judicial.

8 Las reformas del tipo I pueden llamarse también reformas legales. Debido al predominio de la tradición del derecho civil en América Latina, las reformas judiciales con frecuencia se han igualado a las legales. Aquí, las reformas legales constituyen un tipo de reforma judicial.

9 Aunque sin restringirse a ella. Otros campos incluyen el Derecho comercial y el de familia.

Cuadro 3.2 Tipos de reformas según tipos de reformadores, 1985 a 2004

|         | <i>Tipos de reformas</i>                                                                                                                        | <i>Tipos de alcance de los reformadores</i>                 |                                           |                                                                                 |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
|         |                                                                                                                                                 | <i>Gran alcance</i>                                         | <i>Mediano alcance</i>                    | <i>Poco alcance</i>                                                             |
| Tipo I  | Todos los tipos de reforma                                                                                                                      | Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana | Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú | El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay, Venezuela |
|         | Cambios en leyes y códigos                                                                                                                      | Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana | Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú | El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Uruguay, Venezuela         |
|         | Acceso a la justicia (creación de instituciones de métodos alternativos de resolución de disputas para facilitar el acceso al sistema judicial) | Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana | Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú | El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Uruguay, Venezuela                   |
| Tipo II | Capacitación y gestión de recursos humanos                                                                                                      | Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana | Bolivia, Perú                             | Honduras, Nicaragua, Uruguay                                                    |
|         | Sistemas de información                                                                                                                         | Argentina, Chile, Ecuador, República Dominicana             | Colombia                                  | Guatemala, Honduras                                                             |
|         | Fortalecimiento o creación de instituciones como ministerio público y consejos judiciales                                                       | Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana | Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú | El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Venezuela          |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.2)

| Tipos de alcance de los reformadores |                                                                                                         |                                                             |                                           |                                                           |
|--------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
|                                      | Tipos de reformas                                                                                       | Gran alcance                                                | Mediano alcance                           | Poco alcance                                              |
| Tipo II                              | Gestión de casos y otras clases de gestión                                                              | Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana | Bolivia, Brasil, Perú                     | Guatemala, México, Venezuela                              |
| Tipo III                             | Autonomía presupuestaria (autonomía en la gestión y en la determinación de la cantidad del presupuesto) | Argentina, Ecuador, República Dominicana                    | Brasil, Paraguay                          |                                                           |
|                                      | Remuneración y período de los jueces                                                                    | Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana            | Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay       | El Salvador, Panamá, Venezuela                            |
|                                      | Sistema de carrera: nombramiento, evaluación y promoción de jueces                                      | Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana | Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú | El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Uruguay |
|                                      | Tamaño y estructura de la Corte superior                                                                | Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador                       | Paraguay, Perú                            | Honduras, México, Nicaragua, Uruguay, Venezuela           |
|                                      | Poderes de revisión constitucional de la Corte superior.                                                | Argentina, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana        | Bolivia, Brasil, Colombia, Perú           | México                                                    |

Fuentes: Las principales fuentes consultadas incluyen –entre otras– varios números de los informes de cada país de *The Economist* (1996-2004), varios números de la Usaid (2001) de los *Informes Nacionales sobre Independencia Judicial* y varios informes de: “Reports on Judicial Systems in the Americas 2004-2005” de CEJA.

Nota: para construir el cuadro 3.2 el autor contó el número de reformas significativas dentro de cada categoría (esto es, reformas citadas en revistas especializadas, en la prensa, o en ambas, como cambios importantes al *statu quo*) que fueron emprendidas en cada país durante el período analizado. Dado que muchos proyectos de reforma judicial tardan varios años en implementarse, el autor ha registrado solamente el año de promulgación del proyecto.

códigos, en algunos países todavía falta avanzar en definir el bosquejo de una legislación apta, que produzca la capacidad institucional para la implementación de cambios legales (Hammergren, 1998a).

Las reformas de tipo II incluyen esfuerzos para fortalecer el funcionamiento de las Cortes, la Policía u otras instituciones judiciales por medio de sistemas de información, cambios en la gestión organizativa, programas mejorados de capacitación de recursos humanos y creación de organismos como el consejo judicial y la oficina del defensor público (o reformulación de los existentes). Aunque algunas de estas revisiones institucionales son pertinentes para la independencia judicial, sus objetivos tienen alcances en otras áreas: mayor accesibilidad al sistema de justicia, eliminación de vicios tradicionales, como corrupción y mejora general del desempeño de los tribunales. Los principales promotores de este tipo de reforma han sido grupos cívicos (locales e internacionales) y ellos esperan mejorar la imagen del sistema judicial ante la opinión pública. Dada la dificultad intrínseca de efectuar comparaciones de fortalecimiento institucional por países, el progreso de este tipo de reformas debe medirse con evaluaciones de los informes hechos en cada país (Hammergren, 1998b).<sup>10</sup>

Las reformas de tipo III incluyen cualquier cambio al proceso de nombramiento, promoción y evaluación de jueces; modificaciones que afectan el tiempo de ejercicio y remuneración de los jueces; garantías al sistema judicial de mayor autonomía con respecto a la estipulación y gestión de su presupuesto; reformas en el tamaño y estructura de la Corte superior; la creación de una Corte Constitucional o la revisión de los poderes de revisión judicial de la Corte superior. En conjunto, el propósito de estas reformas es obtener mayores niveles de independencia judicial.<sup>11</sup> Aunque las fuentes de ésta varían, una reforma de tipo III exitosa requiere una modificación profunda en la estructura de incentivos para los diseñadores de políticas. Es decir, más allá de los cambios legales e institucionales, los políticos deben empezar a percibir la independencia del sistema judicial como una característica esencial y valiosa del proceso de diseño de políticas. Como es lógico, los grupos cívicos, los donantes externos y los mismos jueces han unido fuerzas para presionar el cambio en la actitud de los funcionarios del gobierno en varios países latinoamericanos, de tal

---

10 La dificultad tiene que ver con el hecho de que el concepto de fortalecimiento institucional es muy particular a la historia de cada país, lo mismo que a su contexto social, político y económico.

11 Aunque la independencia judicial tiene muchos significados y dimensiones, en este capítulo se sigue la definición de Keith S. Rosenn del concepto: “el grado al cual los jueces deciden realmente los casos de acuerdo con sus propias determinaciones de la evidencia, la ley y la justicia, libres de coerción, adulaciones o halagos, interferencia o amenazas de autoridades oficiales o ciudadanos privados” (Rosenn, 1987).

modo que acepten el sistema judicial como una entidad independiente de toma de decisiones. La ejecución satisfactoria de estas reformas depende del grado al que puedan desarrollarse estos cambios de actitud.

Al revisar los tipos de reformas realizadas en los países de América Latina, que aparecen en el cuadro 3.2, es posible identificar algunas tendencias generales. Mientras las reformas del tipo I han sido emprendidas con frecuencia por los tres grupos de reformadores, para el conjunto de reformadores de poco alcance ha sido en particular difícil realizar reformas del tipo III. Dentro de las reformas del tipo II, han sido comunes la creación y fortalecimiento de instituciones judiciales y las modificaciones para ofrecer mejor acceso a la justicia, pero no puede decirse lo mismo de los cambios que mejoren los sistemas de información y la capacitación de jueces y el personal judicial. Dentro de las reformas del tipo III, la restructuración del sistema de carrera se ha observado a menudo en los tres grupos de reformadores y los cambios que favorecen la mayor autonomía presupuestaria los promulgaron principalmente los reformadores de gran alcance.

Estos patrones generales sugieren que no existe fórmula uniforme para restructurar el sistema judicial. Los enfoques de las reformas van desde el tratamiento de choque hasta el enfoque gradual. Aunque algunas reformas fueron de gran cubrimiento, otras centraron la atención en alterar aspectos específicos del sistema judicial. En ningún caso la iniciación de las reformas garantiza su éxito.

En general, los cambios desde mediados de los años ochenta se han efectuado en gran parte en la dirección de mecanismos menos motivados políticamente de selección de magistrados para la Corte Suprema y jueces de rangos inferiores, aumentos en las remuneraciones, períodos más largos o vitalicios, aumentos en la asignación presupuestal al sector judicial, creación de consejos judiciales (responsables de la gestión presupuestal y de la promoción y nombramiento de jueces), mayor número de programas educativos para mejorar el profesionalismo de los jueces, mayores poderes de revisión constitucional a las Cortes Supremas y, en algunos casos, creación de Cortes constitucionales separadas. Por lo menos pueden verse algunas mejoras parciales en protección de derechos humanos: se atiende un mayor número de casos, los jueces están mejor preparados y toman más en serio su trabajo, se toman las decisiones con menos prejuicios y se castiga a los jueces corruptos (Usaid, 2001). Aun los críticos están de acuerdo en que no deben subestimarse el logro de sistemas judiciales más independientes, la gestión eficiente de los casos, los mejores recursos judiciales y la mejor protección de los derechos humanos (Correa Sutil, 1999; Hammergren, 2002b; Prillaman, 2000 y Ungar, 2002).

## Los desafíos que enfrenta la reforma judicial

Los objetivos de la reforma no se han alcanzado con facilidad porque el proceso de cambio está necesariamente lleno de conflictos y la resistencia directa a la reforma ha provenido de los partidos de oposición, la clase política que se ha beneficiado de un sistema judicial controlado y, algunas veces, del sistema judicial mismo (Popkin, 2001). Por ejemplo, en 1990, el nuevo gobierno democrático de Chile intentó pasar reformas que habrían causado la creación de un Consejo Nacional de Justicia y la modificación de la estructura de la Corte Suprema, pero esas sugerencias nunca se aprobaron por la severa oposición tanto del sistema judicial (que interpretó las reformas como una amenaza a su independencia) como de los partidos de oposición (que temían las consecuencias para los violadores de los derechos humanos del régimen de Pinochet). El ejecutivo mismo, en algunas instancias ha intentado recuperar el control del sistema judicial. En Argentina, el interés del presidente Menem en recuperar el control de la Corte estuvo detrás del aumento en el tamaño de la Corte Suprema de cinco a nueve miembros. Se han observado esfuerzos semejantes por parte del ejecutivo en Guatemala, Honduras, Panamá y Perú. El cuadro 3.3 es revelador en su resumen de los principales obstáculos a la independencia judicial identificados en una encuesta (entre otras fuentes) realizada por la *Due Process of Law Foundation* (Fundación para el Debido Proceso de la Ley) en colaboración con la Fundación Internacional para Sistemas Electorales en países latinoamericanos seleccionados en 2000 (Usaid, 2001).

A estas fuerzas de resistencia pueden agregarse otras dos barreras al cumplimiento exitoso de los objetivos de las reformas. A pesar de los esfuerzos de reforma, la percepción del público general sobre el sector no ha mejorado. En la encuesta Latinobarómetro (2004) se muestra que sólo el 32% de los encuestados en 18 países latinoamericanos tiene un grado “alto” o “algún” grado de confianza en el sistema judicial.<sup>12</sup> En Argentina, por ejemplo, los niveles de “baja” confianza llegaron al 90,3% en 2003, seguida por Paraguay (88,0%), Ecuador (84,6%) y México (81,1%) (Popkin, 2004). Únicamente en Costa Rica más de la mitad de los encuestados tuvo confianza “alta” en el sistema judicial. Sin apoyo público general se deterioran los mecanismos de control de los ciudadanos sobre los vicios tradicionales del sector judicial y disminuye la demanda de mayor transparencia e independencia judicial. En adición, los medios no siempre han representado un papel positivo en la legitimación de las

---

12 Aunque las razones de estos bajos niveles de confianza en el sistema judicial están más allá del alcance del presente capítulo, cabe identificar algunas explicaciones plausibles, a saber: falta de responsabilidad, acceso limitado al sistema judicial, altos niveles de corrupción y retrasos significativos en el proceso judicial.

Cuadro 3.3 Principales obstáculos a la independencia judicial, por países

| País       |  | Obstáculos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina  |  | La rama ejecutiva nombra jueces con preferencias similares; abogados poderosos ejercen <i>lobby</i> para el nombramiento de jueces; ciertos jueces nombrados políticamente.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Bolivia    |  | Bajos salarios para los jueces, lo que lleva a la corrupción y a la baja calificación; no hay evaluación periódica de jueces ni incentivos para su promoción; régimen disciplinario inadecuado; presiones externas, en especial sobre los jueces nombrados antes de las reformas de 1998; áreas sensibles (como tráfico de drogas) que están especialmente sujetas a presiones internacionales; prisión de los medios y la opinión pública; el proceso de reforma mismo, que requiere que los jueces se actualicen constantemente. |
| Brasil     |  | Sistema judicial todavía lento en extremo (la duración de los casos es alta y costosa); en algunas campos, como el laboral, la decisión siempre favorece al empleado.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Chile      |  | La legitimidad social del sector, especialmente dadas sus omisiones al tratar con los temas de derechos humanos durante la dictadura militar; excesiva estructura jerárquica (los jueces de la Corte Suprema ejercen presión sobre los de los tribunales inferiores); reglas de procedimiento que permiten a los abogados ejercer <i>lobby</i> para el nombramiento de jueces.                                                                                                                                                     |
| Colombia   |  | Áreas sensibles (como tráfico de drogas); no hay autonomía presupuestaria <i>de facto</i> ; niveles de corrupción todavía altos; presión externa proveniente de Estados Unidos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Costa Rica |  | La clase política cree que el sector judicial no necesita cambios mayores en su organización; esta visión la comparten los miembros de la élite judicial (en especial dentro de la Corte Suprema); estructura vertical, jerárquica y concentrada del sistema judicial; falta de independencia interna; concentración de los medios sobre el acceso a la justicia y mejoras en la rapidez del proceso de adjudicación.                                                                                                              |
| Ecuador    |  | “Activismo selectivo” de la Corte Constitucional; deficientes condiciones de trabajo y falta de estabilidad en la carrera; no existe revisión o evaluación de desempeño; falta de previsión; deficiencia en capacitación de jueces; sistema legal sobrecargado y susceptible a la corrupción.                                                                                                                                                                                                                                      |

(Continúa en la página siguiente)



(Continuación cuadro 3.3)

| País        | Obstáculos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| El Salvador | Ausencia de una carrera judicial <i>de facto</i> ; inestabilidad política y deficiente institucionalización; sistema sobrecargado con tareas administrativas; corrupción de empleados del sector judicial.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Guatemala   | Falta de conciencia de su importancia política por parte de los jueces de las Cortes inferiores; inestabilidad laboral; posibilidad de promoción de jueces por razones políticas; tradición de hacer declaraciones a los medios sin ninguna evidencia fáctica; amenazas contra los jueces y sus familias, especialmente cuando están implicados en casos de derechos humanos; no hay política institucional para la protección de personas que denuncian crímenes; abrumadora carga de casos que ocasiona delegación de decisiones a asistentes; constante amenaza del Ministerio Público cuando los jueces toman decisiones desfavorables. |
| Honduras    | Deficiente preparación académica de jueces; bajos salarios; influencia jerárquica de superiores; los nombramientos todavía se hacen según los resultados de las elecciones presidenciales; influencia de poderosos grupos económicos en las decisiones de los jueces; emisión de noticias sobre partidos en las audiencias, que pueden no ser ciertas, pero terminan influyendo en la opinión pública y en las decisiones de los jueces.                                                                                                                                                                                                    |
| México      | Uso de sobornos para cualquier acción oficial; los jueces raramente modifican las decisiones de los presidentes que los nombraron; el sistema judicial ha otorgado gran discreción al presidente incorporando la doctrina de “no justiciabilidad” por la cual las Cortes se rehúsan a atender un caso porque los jueces creen que decidirán sobre un asunto que es de naturaleza política y debería resolverlo el presidente; falta de confianza pública en el sistema judicial.                                                                                                                                                            |
| Nicaragua   | Falta de capacitación profesional; corrupción; procedimientos lentos e ineficientes de gestión de casos; falta de asistencia legal y de defensa pública (a pesar de leyes que tienen prevista la defensa pública gratis desde 1998); analfabetismo legal; falta de recursos para poner en vigor las reglas; falta general de recursos (bajos salarios de jueces, insuficientes cobertura geográfica, infraestructura y difusión de jurisprudencia).                                                                                                                                                                                         |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.3)

| País                 | Obstáculos                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Panamá               | Falta de capacitación profesional; bajos salarios con excepción de los jueces de la Corte Suprema de Justicia; pobre opinión pública.                                                                                                                                      |
| Paraguay             | Corrupción generalizada; falta de autonomía presupuestal <i>de facto</i> ; falta de credibilidad pública; falta de seguridad laboral; influencia de partidos políticos y abogados poderosos; los medios.                                                                   |
| Perú                 | Falta de criterios uniformes de jurisprudencia; corrupción; inadecuados códigos sustantivos y de procedimientos; falta de estabilidad laboral.                                                                                                                             |
| República Dominicana | Audiencias lentas; falta de acceso al sistema judicial y de confianza pública en el mismo; sistema jerárquico y centralizado; las fuerzas políticas se inmiscuyen en la independencia judicial mediante el control de su presupuesto.                                      |
| Uruguay              | Restricciones financieras; oficinas judiciales inadecuadas; insuficiente equipo de procesamiento de información; falta de especialización en los problemas y crímenes económicos y financieros; falta de independencia financiera; limitados poderes de revisión judicial. |
| Venezuela            | Lucha de poderes entre el consejo judicial y la Corte Suprema; control ejecutivo de nombramiento de jueces de la Corte Suprema.                                                                                                                                            |

Fuentes: Alston y otros, 2005; Aninat y otros, 2004; Araújo y otros, 2004; Hammergren, 2002a; Lehoucq y otros, 2005; Popkin, 2001 y Usaid, 2001.

reformas y el trabajo de las Cortes. Con mucha frecuencia sólo subrayan los fracasos del sector, culpándolo de los altos niveles de criminalidad e impunidad en ciertos países latinoamericanos. Tomados en conjunto, estos dos factores dificultan aún más la obtención de un consenso a favor del cambio en el sistema de justicia (Domingo y Sieder, 2001).

## Los determinantes de la reforma judicial exitosa

A pesar de los numerosos desafíos, la búsqueda de los principales factores del éxito de la reforma judicial en América Latina es extremadamente valiosa.<sup>13</sup> Aunque sea difícil transferir el contenido de una reforma judicial exitosa de un país a otro, se pueden sacar muchas lecciones del análisis de experiencias compartidas a través de las fronteras, lo cual es en particular pertinente para que los países latinoamericanos eviten repetir errores y en cambio promuevan mejoras adicionales tanto en el desempeño de sus sistemas judiciales como en la calidad de su autoridad democrática. A continuación se identifican algunas de estas lecciones.

Con base en la observación de que la implementación adecuada de reformas depende de una voluntad política y judicial comprometida, y de una base amplia de soporte de la sociedad, un proceso exitoso de reforma judicial tiene que ser transparente y estar sujeto a un control sistemático. La transparencia garantiza el acceso a la información de calidad sobre el estado de la reforma y sus efectos sobre las actividades del sistema judicial. El control sistemático motiva el cumplimiento continuo de los estándares y estrategias de la reforma. Tomadas en conjunto, estas características permiten mayores niveles de conciencia pública y consenso en relación con los problemas del sistema judicial y la importancia de la reforma. Los mayores niveles de conciencia y consenso, a su vez, invitan a la inclusión y participación no sólo de actores clave sino también de distintos grupos de la sociedad civil. En último término una mayor inclusión y participación refuerzan la demanda pública y el compromiso de las élites con la reforma.<sup>14</sup>

Una estrategia bien definida de reforma, emparejada con una coordinación eficiente y un liderazgo capaz, contribuyen también al éxito de la reforma judicial. Estos factores facilitan la identificación de debilidades y la elaboración de mejores prácticas, evitando así la duplicación de esfuerzos y el malgasto de los recursos. Además, sirven como mecanismos adicionales para detectar y castigar la corrupción tanto en el sistema

---

13 “Éxito” significa el grado con que efectivamente se logran los objetivos de un cierto programa de reforma judicial.

14 Formar coaliciones a favor de la reforma con bases amplias es, en especial, importante cuando los jueces mismos suelen ser conservadores y adversos al cambio (Buscaglia y Dakolias, 1996).

judicial como en el proceso de reforma. El mantenimiento de la integridad y legitimidad de los programas de reforma son fundamentales para conseguir el progreso deseado.

Además, el éxito de la reforma judicial depende de la inclusión de esfuerzos de reforma en las agendas de restructuración institucional y económica general (Henderson y Autheman, 2003). Puesto que el sistema judicial no existe en el vacío, reformas políticas y socioeconómicas complementarias pueden mejorar la sostenibilidad de la reforma judicial. Una prensa libre, por ejemplo, puede difundir información vital para la implementación de la reforma judicial.

Por último, contar con un entendimiento preciso de las necesidades y vulnerabilidades de cada país es esencial para el diseño apropiado de una reforma exitosa. Fórmulas mágicas y recetas de reformas de tipo “talla única para todos” provenientes de agentes externos a la región tienen una aplicabilidad limitada (Hammergren, 2003). Si los reformadores no conocen las peculiaridades del entorno socioeconómico y político nacional, se deterioran la definición de los problemas, las causas y las soluciones.

## Los resultados diferenciados de las reformas judiciales

Más allá de los determinantes de las reformas judiciales exitosas, debe destacarse que el mismo tipo de reforma ha producido a menudo distintos resultados según el país (y también dentro de cada país). El tema de los consejos judiciales es un ejemplo que viene al caso. Para mejorar los procedimientos de seleccionar y promover jueces, así como para aumentar la independencia del sistema judicial mediante la administración de su presupuesto, muchos países latinoamericanos decidieron seguir el modelo europeo de establecer consejos judiciales. Sin embargo, con mucha frecuencia estas nuevas burocracias se han sujetado a la misma clase de politización que se suponía ayudarían a reducir (Hammergren, 2002a). Los partidarios de la creación de consejos judiciales sostienen que a pesar de todos los problemas, el establecimiento de consejos judiciales es un avance significativo con respecto a los criterios anteriores para el nombramiento de jueces, como en Costa Rica, pero los escépticos no están de acuerdo y proponen la disolución de los consejos judiciales, como sucedió en Ecuador debido a la falta de efectividad. Independientemente de los méritos de los argumentos de ambos grupos, lo que sí es evidente es que la composición y responsabilidades asignadas a los consejos judiciales no son las mismas en todos los países de América Latina, lo que sugiere que los efectos de la reforma a estas entidades han variado significativamente (*ver* el cuadro 3.4).

Cuadro 3.4 El papel y composición de los consejos judiciales en países latinoamericanos seleccionados

| <i>País</i> | <i>Composición del consejo judicial</i>                                                                                                                                                                                                                                           | <i>Consejo seleccionado por</i>                                                                                                                                                            | <i>Papel del consejo en la selección de la Corte Suprema</i> | <i>Papel del consejo en la selección de otros jueces</i>                                                                                                               | <i>Responsabilidades adicionales del consejo</i>                                                                                                                                 |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina   | Compuesto por: el presidente de la Corte Suprema, 8 legisladores (4 de cada Cámara, 2 del partido mayoritario y 2 de los principales partidos minoritarios), 4 abogados en práctica federal escogidos por elección, un miembro de la comunidad académica y un ejecutivo delegado. | Los representantes judiciales son elegidos por los jueces federales; a los legisladores los seleccionan los presidentes de las dos Cámaras con base en propuestas de las distintas Cámaras | Ninguno                                                      | Selección de candidatos para magistratura por medio de competencia pública basada en méritos; preparación de listas de tres candidatos para selección por el ejecutivo | Administra el presupuesto de la rama y disciplina a los jueces. Atiende las peticiones para despedir jueces. Decreta regulación sobre la organización e independencia de la rama |
| Bolivia     | El presidente de la Corte Suprema y otros 4 miembros.                                                                                                                                                                                                                             | El Congreso                                                                                                                                                                                | Propone los candidatos                                       | Propone a los candidatos para las Cortes inferiores                                                                                                                    | Responsabilidad administrativa y disciplinaria de la rama judicial. Realiza programas de capacitación                                                                            |
| Costa Rica  | Compuesto por 5 miembros: 4 del sistema judicial y un abogado externo; lo preside el presidente de la Corte Suprema.                                                                                                                                                              | La Corte Suprema                                                                                                                                                                           | Ninguno                                                      | Selección basada en méritos                                                                                                                                            | Un consejo administrativo ha delegado la responsabilidad para varios asuntos administrativos y disciplinarios                                                                    |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.4)

| <i>País</i> | <i>Composición del consejo judicial</i>                                                                                                                                                                             | <i>Consejo seleccionado por</i>                                            | <i>Papel del consejo en la selección de la Corte Suprema</i>                                                                                                    | <i>Papel del consejo en la selección de otros jueces</i>                                                                                                                                                                   | <i>Responsabilidades adicionales del consejo</i>                                                                                                                  |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| El Salvador | 3 abogados, un profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de El Salvador y uno de las universidades privadas; un abogado del ministerio público.                                                          | La legislatura elige de tres listas nominadas por cada sector representado | Propone los candidatos a la legislatura, la mitad de los cuales debe provenir de una elección organizada por las asociaciones de abogados del país              | Propone a los candidatos con base en méritos; envía listas de tres candidatos a la Corte Suprema para su elección                                                                                                          | Evaluación periódica de jueces; dirige la Escuela de Capacitación Judicial                                                                                        |
| Guatemala   | El presidente de la Corte Suprema, el jefe de la unidad de recursos humanos, el jefe de la unidad de capacitación, un representante de los jueces y un representante de los magistrados de la Corte de apelaciones. | El juez y el magistrado se eligen en sus asambleas respectivas             | Asesorar al Congreso sobre la necesidad de convocar a la Comisión de Postulación para la elección de los magistrados de la Corte Suprema y de la de apelaciones | A cargo del sistema de entrada con base en méritos; la unidad de capacitación evalúa los candidatos; la culminación exitosa de un curso de 6 meses hace elegibles a los candidatos para ser nombrados por la Corte Suprema | Nombra y destituye al jefe de la unidad de capacitación institucional; evalúa el desempeño de jueces y magistrados; define políticas de la unidad de capacitación |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.4)

| <i>País</i>          | <i>Composición del consejo judicial</i>                                                                                                                                                                                          | <i>Consejo seleccionado por</i> | <i>Papel del consejo en la selección de la Corte Suprema</i>                           | <i>Papel del consejo en la selección de otros jueces</i>                                  | <i>Responsabilidades adicionales del consejo</i> |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Paraguay             | Un miembro de la Corte Suprema, un representante del ejecutivo, un miembro de cada Cámara legislativa, 2 abogados, un profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional y un profesor de las universidades privadas. | No se aplica                    | Propone una lista de 3 personas para para selección y nombramiento                     | Propone lista de 3 personas para nombramiento como jueces o fiscales por la Corte Suprema | No se aplica                                     |
| República Dominicana | El presidente, el presidente del Senado y 1 senador del partido de oposición; el presidente de la Cámara y 1 diputado del partido de la oposición; el presidente de la Corte Suprema y otro juez.                                | No se aplica                    | Recluta y depura los candidatos; nombra los jueces; puede sostener audiencias públicas | Ninguno                                                                                   | No se aplica                                     |

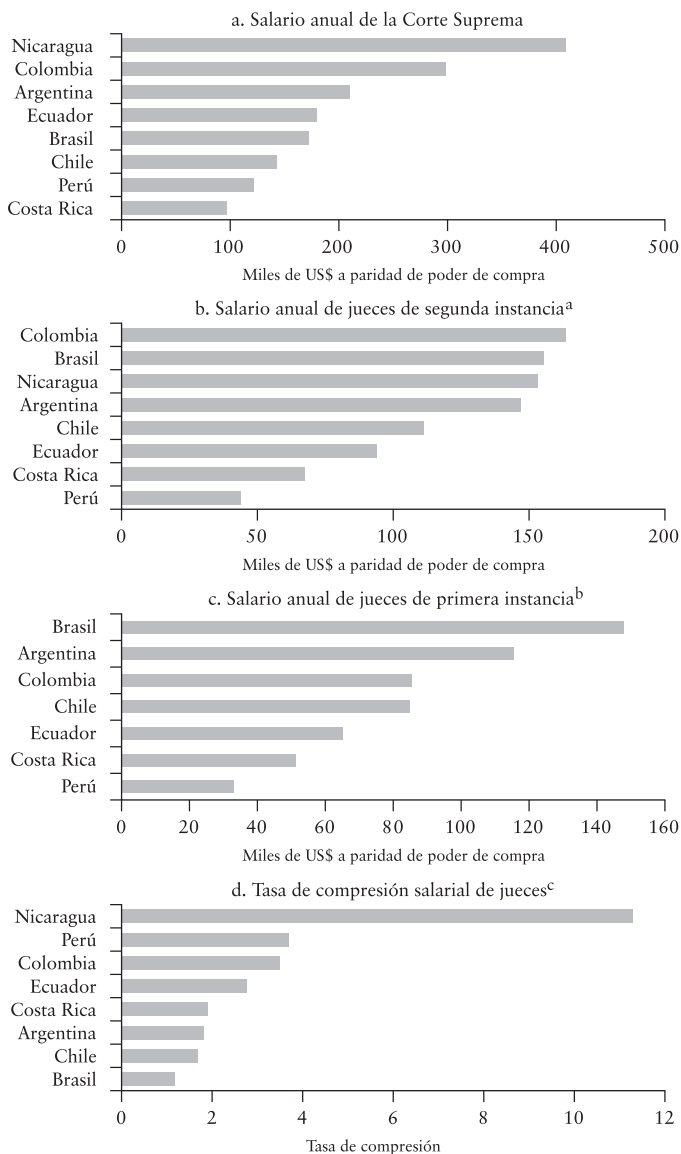
*Fuente:* Reimpreso con autorización de M. Popkin, "Efforts to Enhance Judicial Independence in Latin America: A Comparative Perspective", en *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, (Washington, D.C., Fundación para el Debido Proceso de la Ley y Agencia para el Desarrollo Internacional de los E.U. <http://www.dplf.org> y [www.usaid.gov/our\\_work\\_and\\_governance/publications/pdfs/pnacm007.pdf](http://www.usaid.gov/our_work_and_governance/publications/pdfs/pnacm007.pdf), 2001), cuadro 3.1.

A continuación se presentan otros dos ejemplos del impacto diferenciado de las reformas judiciales en varios países latinoamericanos. Primero, aunque en general han mejorado los salarios judiciales, siguen siendo bajos todavía en muchos países cuando se los compara con los del sector privado, y por esto no atraen lo suficiente a profesionales calificados (una excepción importante es Brasil). En algunos casos, la mejora en salarios ha ocurrido sólo en la cumbre de la jerarquía judicial que no ha resuelto necesariamente el problema de los jueces y fiscales de baja calificación. En el gráfico 3.1 se presenta esta situación y se muestran los salarios anuales de los jueces de la Corte Suprema y de tribunales inferiores en dólares de Estados Unidos a tasas de paridad de poder de compra en el año 2000. Aunque en Ecuador el salario de los jueces aumentó 100% en 1992 y 40% en 2002, la remuneración de los jueces de primera instancia todavía se considera baja y no competitiva (Banco Mundial, 2002). En Nicaragua, mientras los jueces de la Corte Suprema reciben salarios altos, los de las Cortes inferiores pugnan por mantener un ingreso razonable (de ahí que tenga la más alta tasa de compresión, es decir la relación entre el salario más alto y el más bajo). Por último, Brasil es un ejemplo de remuneración competitiva en todos los niveles jerárquicos judiciales y tiene una baja tasa de compresión.

El presupuesto judicial ofrece un segundo ejemplo del impacto diferenciado de las reformas judiciales. Aun cuando los cambios en la ley han hecho responsable al sistema judicial de *proyectar* su propio presupuesto en países como Argentina, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay, en la práctica sólo en algunas democracias es independiente su *ejecución* de la aprobación del ejecutivo o la legislatura. En la mayoría de países se controlan los recursos financieros para el sistema judicial ya sea porque el ejecutivo desembolsa estos recursos por medio de cuotas o porque el presupuesto judicial requiere alguna autorización especial de otras ramas del poder. Por esto, es lógico que el grado de autonomía presupuestaria *de facto* haya variado significativamente a través de la región (Usaid, 2001).

Al observar los indicadores cuantitativos del éxito de las reformas, se notan todavía considerables variaciones a nivel de análisis individual. Los indicadores subjetivos de independencia presentan como ejemplos de países con altos niveles de independencia judicial a Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Por el contrario, la mayor parte de los demás países latinoamericanos tienen una puntuación inferior al promedio mundial de independencia judicial (*ver* el gráfico 3.2). Como ilustración de que la iniciación de reformas no conduce necesariamente a su implementación completa, en el gráfico 3.3 se presentan los indicadores *de jure* y *de facto* de independencia judicial. Su coeficiente de correlación es tan solo 0,334.

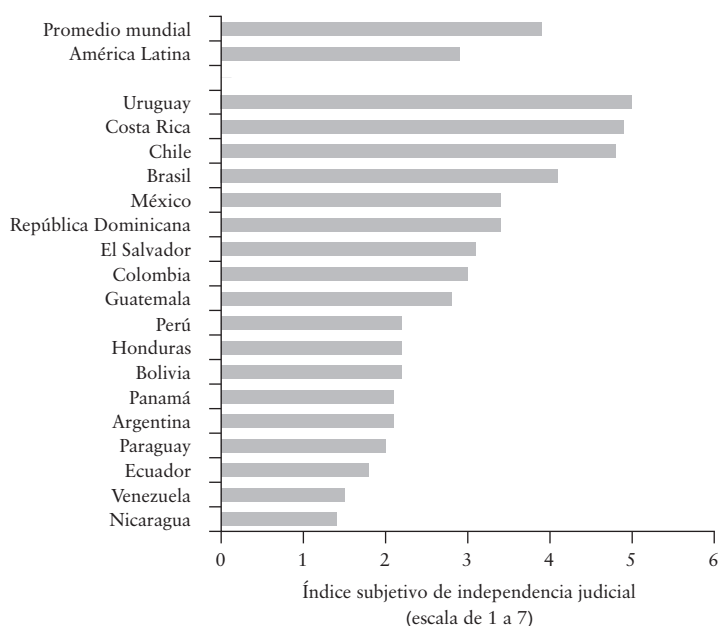


**Gráfico 3.1 Remuneración de los jueces y tasa de compresión, 2000**

Fuente: Banco Mundial, Grupo de Práctica de Reformas Legales y Judiciales, <http://www.worldbank.org/legal/legar/>.

- Los jueces de segunda instancia son responsables de las audiencias de casos adjudicados inicialmente en tribunales inferiores y de corregir posibles errores legales cometidos por jueces de primera instancia.
- Los jueces de primera instancia son responsables de intentar verificar los hechos en los casos de naturaleza civil, comercial o criminal cuando se presentan por primera vez en los tribunales judiciales (inferiores).
- La tasa de compresión es la relación entre el salario más alto y el más bajo.

*Gráfico 3.2* Indicadores subjetivos de independencia judicial en países latinoamericanos seleccionados



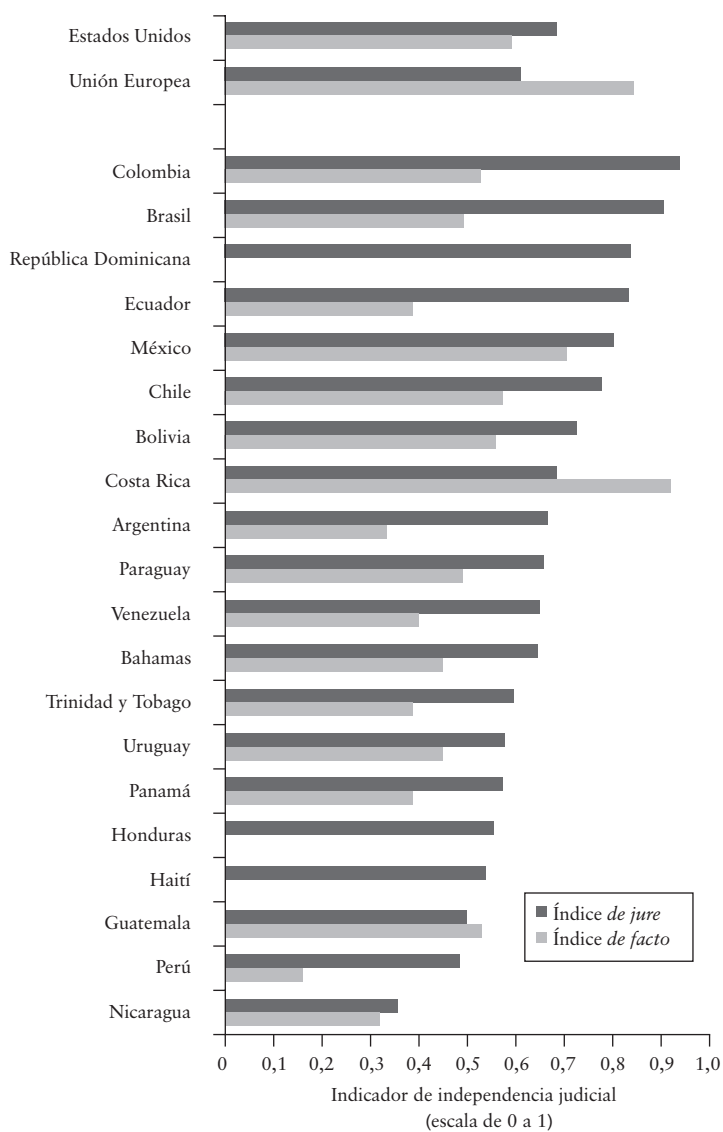
*Fuente:* Foro Económico Mundial, 2005.

## El índice de reforma judicial

Una vez más, la iniciación de reformas no significa necesariamente que hayan sido implementadas con éxito o que se alcanzaron las metas propuestas. Las secciones sobre los desafíos que enfrenta la reforma y sobre los resultados diferenciados de las reformas judiciales proporcionan la evidencia para esta afirmación. En esta sección se presenta, como un esfuerzo para ofrecer una evaluación general, un índice de reforma judicial (IRJ) para 10 países latinoamericanos seleccionados, el cual se basa en el índice desarrollado por la Iniciativa del Derecho de Europa central y oriental de la Asociación Norteamericana de Abogados (American Bar Association) (ABA/CEELI, 2002) y sirve como herramienta analítica para evaluar los logros de los esfuerzos de reformas.

El IRJ *no* es un indicador cuantitativo en el que los países obtienen puntos cuando se realizan más reformas. Debido a las dificultades metodológicas de desarrollar una medida cuantitativa del progreso de las reformas de los países, se registra cada uno de los países seleccionados con una correlación negativa, neutral o positiva con cada uno de los

**Gráfico 3.3** Indicadores de independencia judicial *de jure* y *de facto* en países latinoamericanos seleccionados



Fuente: Feld y Voigt, 2003.

“factores” analizados.<sup>15</sup> Cada factor de reforma corresponde a una declaración de lo que se espera después de la terminación del proceso de reforma judicial de un país.<sup>16</sup> Si la realidad del sistema judicial de un país dado corresponde a la declaración, se marca como una correlación positiva. Por el contrario, si lo declarado no concuerda con los hechos del sector judicial de cada país, se registra una correlación negativa. Por último, si existen señales de correlación mixta con la declaración –en las que alguna evidencia positiva factual se modera con alguna negativa– el país recibe una evaluación neutral. Las 26 declaraciones utilizadas como factores de reforma se presentan en el Apéndice 3A.

En adición, es importante anotar que se utilizaron los *Informes nacionales sobre independencia judicial* producidos por la *Fundación para el Debido Proceso Legal* en colaboración con la *Fundación Internacional para Sistemas Electorales* como base para la evaluación del sistema judicial de cada país. Estos informes se prepararon en 2000 y aparecieron como *Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial*, publicación técnica de la Usaid en 2001. Puede haberse dado un mayor progreso en el tiempo que ha transcurrido desde la publicación de esos informes y, por tanto, toda la información presentada en el cuadro 3.5 debe interpretarse con cautela.

Entre los 10 países latinoamericanos revisados, Chile y Costa Rica han alcanzado los resultados concretos más positivos en el proceso de reforma judicial. Por otra parte, a pesar de los esfuerzos de reforma que se han dado en El Salvador, Guatemala y Honduras, estos países no han logrado todavía los resultados propuestos. Adicionalmente, la evidencia sugiere que en todos los países los objetivos de eficiencia, responsabilidad y transparencia han sido los más difíciles de alcanzar y los poderes de revisión judicial de las Cortes superiores demuestran una expansión importante.

---

15 Un buen vistazo de las dificultades metodológicas de componer un índice cuantitativo se puede ver en cualquiera de los informes de los países del Índice de Reforma Judicial ABA/CEELI disponibles en <http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/home.html>.

16 Aunque estas declaraciones se elaboraron en la ABA/CEELI para países de Europa oriental, también se pueden aplicar al contexto latinoamericano.

Cuadro 3.5 Índice de reforma judicial en 10 países latinoamericanos seleccionados

|                                                                   | Argentina | Bolivia  | Chile    | Costa Rica | Rep. Dominicana |
|-------------------------------------------------------------------|-----------|----------|----------|------------|-----------------|
| <i>I. Calidad y educación</i>                                     |           |          |          |            |                 |
| Factor 1 Calificación judicial y preparación                      | Neutral   | Negativo | Positivo | Positivo   | Neutral         |
| Factor 2 Proceso de selección y nombramiento                      | Neutral   | Neutral  | Positivo | Neutral    | Neutral         |
| Factor 3 Educación legal permanente                               | Negativo  | Neutral  | Positivo | Neutral    | Neutral         |
| <i>II. Poderes judiciales</i>                                     |           |          |          |            |                 |
| Factor 4 Revisión judicial de la legislación                      | Positivo  | Positivo | Positivo | Positivo   | Neutral         |
| Factor 5 Supervisión judicial de prácticas administrativas        | Neutral   | Neutral  | Positivo | Positivo   | Neutral         |
| Factor 6 Jurisdicción judicial sobre libertades civiles           | Positivo  | Neutral  | Positivo | Positivo   | Positivo        |
| Factor 7 Sistema de revisión de apelaciones                       | Positivo  | Positivo | Positivo | Positivo   | Positivo        |
| Factor 8 Desacato, citaciones y poderes de aplicación (de la ley) | Positivo  | Positivo | Positivo | Positivo   | Neutral         |
| <i>III. Recursos financieros</i>                                  |           |          |          |            |                 |
| Factor 9 Insumos presupuestarios                                  | Positivo  | Neutral  | Neutral  | Positivo   | Negativo        |
| Factor 10 Suficiencia de salarios judiciales                      | Neutral   | Negativo | Positivo | Positivo   | Positivo        |
| <i>IV. Medidas preventivas estructurales</i>                      |           |          |          |            |                 |
| Factor 11 Ocupación garantizada                                   | Positivo  | Neutral  | Positivo | Positivo   | Positivo        |
| Factor 12 Criterios objetivos de avance judicial                  | Positivo  | Neutral  | Neutral  | Positivo   | Positivo        |
| Factor 13 Remoción y disciplina de jueces                         | Positivo  | Neutral  | Positivo | Neutral    | Neutral         |
| Factor 14 Asignación de casos                                     | Positivo  | Negativo | Neutral  | Positivo   | Negativo        |
| Factor 15 Asociaciones judiciales                                 | Positivo  | Positivo | Positivo | Positivo   | Negativo        |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.5)

|                                                            | Argentina | Bolivia  | Chile    | Costa Rica | Rep. Dominicana |
|------------------------------------------------------------|-----------|----------|----------|------------|-----------------|
| <i>V. Responsabilidad y transparencia</i>                  |           |          |          |            |                 |
| Factor 16 Decisiones judiciales e influencias impropias    | Neutral   | Neutral  | Neutral  | Neutral    | Neutral         |
| Factor 17 Código de ética                                  | Negativo  | Negativo | Negativo | Positivo   | Neutral         |
| Factor 18 Proceso de quejas de conducta judicial           | Positivo  | Negativo | Neutral  | Positivo   | Neutral         |
| Factor 19 Acceso del público y los medios a las audiencias | Negativo  | Neutral  | Positivo | Positivo   | Neutral         |
| Factor 20 Publicación de decisiones judiciales             | Neutral   | Negativo | Positivo | Positivo   | Negativo        |
| Factor 21 Mantenimiento de registros de los juicios        | Neutral   | Neutral  | Positivo | Positivo   | Negativo        |
| <i>VI. Eficiencia</i>                                      |           |          |          |            |                 |
| Factor 22 Personal de apoyo de la Corte                    | Neutral   | Neutral  | Neutral  | Positivo   | Negativo        |
| Factor 23 Posiciones judiciales                            | Neutral   | Neutral  | Positivo | Neutral    | Neutral         |
| Factor 24 Archivo de casos y sistemas de seguimiento       | Neutral   | Neutral  | Neutral  | Neutral    | Neutral         |
| Factor 25 Computadores y equipos de oficina                | Neutral   | Neutral  | Neutral  | Neutral    | Negativo        |
| Factor 26 Distribución e indexación de las leyes actuales  | Neutral   | Negativo | Neutral  | Neutral    | Negativo        |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.5)

|                                                                   | El Salvador | Guatemala | Honduras | Panamá   | Paraguay |
|-------------------------------------------------------------------|-------------|-----------|----------|----------|----------|
| <i>I. Calidad y educación</i>                                     |             |           |          |          |          |
| Factor 1 Calificación judicial y preparación                      | Negativo    | Negativo  | Negativo | Negativo | Negativo |
| Factor 2 Proceso de selección y nombramiento                      | Neutral     | Neutral   | Negativo | Negativo | Neutral  |
| Factor 3 Educación legal permanente                               | Negativo    | Negativo  | Negativo | Negativo | Neutral  |
| <i>II. Poderes judiciales</i>                                     |             |           |          |          |          |
| Factor 4 Revisión judicial de la legislación                      | Positivo    | Neutral   | Positivo | Positivo | Positivo |
| Factor 5 Supervisión judicial de prácticas administrativas        | Neutral     | Negativo  | Negativo | Positivo | Neutral  |
| Factor 6 Jurisdicción judicial sobre libertades civiles           | Positivo    | Positivo  | Positivo | Positivo | Positivo |
| Factor 7 Sistema de revisión de apelaciones                       | Positivo    | Positivo  | Positivo | Positivo | Positivo |
| Factor 8 Desacato, citaciones y poderes de aplicación (de la ley) | Neutral     | Neutral   | Negativo | Positivo | Neutral  |
| <i>III. Recursos financieros</i>                                  |             |           |          |          |          |
| Factor 9 Insumos presupuestarios                                  | Positivo    | Positivo  | Neutral  | Neutral  | Negativo |
| Factor 10 Suficiencia de salarios judiciales                      | Positivo    | Positivo  | Negativo | Negativo | Negativo |
| <i>IV. Medidas preventivas estructurales</i>                      |             |           |          |          |          |
| Factor 11 Ocupación garantizada                                   | Positivo    | Negativo  | Negativo | Positivo | Neutral  |
| Factor 12 Criterios objetivos de avance judicial                  | Neutral     | Negativo  | Negativo | Negativo | Neutral  |
| Factor 13 Remoción y disciplina de jueces                         | Negativo    | Negativo  | Negativo | Positivo | Positivo |
| Factor 14 Asignación de casos                                     | Negativo    | Neutral   | Negativo | Positivo | Neutral  |
| Factor 15 Asociaciones judiciales                                 | Neutral     | Neutral   | Neutral  | Neutral  | Positivo |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.5)

|                                                            | El Salvador | Guatemala | Honduras | Panamá   | Paraguay |
|------------------------------------------------------------|-------------|-----------|----------|----------|----------|
| <i>V. Responsabilidad y transparencia</i>                  |             |           |          |          |          |
| Factor 16 Decisiones judiciales e influencias impropias    | Negativo    | Negativo  | Negativo | Neutral  | Neutral  |
| Factor 17 Código de ética                                  | Negativo    | Negativo  | Negativo | Neutral  | Negativo |
| Factor 18 Proceso de quejas de conducta judicial           | Neutral     | Positivo  | Neutral  | Negativo | Positivo |
| Factor 19 Acceso del público y los medios a las audiencias | Neutral     | Neutral   | Neutral  | Positivo | Neutral  |
| Factor 20 Publicación de decisiones judiciales             | Neutral     | Negativo  | Negativo | Positivo | Positivo |
| Factor 21 Mantenimiento de registros de los juicios        | Negativo    | Negativo  | Negativo | Neutral  | Neutral  |
| <i>VI. Eficiencia</i>                                      |             |           |          |          |          |
| Factor 22 Personal de apoyo de la Corte                    | Neutral     | Negativo  | Negativo | Positivo | Negativo |
| Factor 23 Posiciones judiciales                            | Neutral     | Negativo  | Negativo | Negativo | Negativo |
| Factor 24 Archivo de casos y sistemas de seguimiento       | Neutral     | Negativo  | Negativo | Neutral  | Negativo |
| Factor 25 Computadores y equipos de oficina                | Negativo    | Negativo  | Negativo | Neutral  | Neutral  |
| Factor 26 Distribución e indexación de las leyes actuales  | Negativo    | Negativo  | Negativo | Negativo | Negativo |

Fuente: Compilación de la autora.



## Conclusión e implicaciones de las reformas judiciales para el proceso de diseño de políticas

Desde 1985, los países latinoamericanos han pasado por un importante proceso de reforma judicial, aunque a diferentes velocidades. Dentro del contexto de liberación política y económica, estas reformas se encaminaron a mayores niveles de independencia judicial, eficiencia, acceso a la justicia y eliminación de prácticas corruptas. La implementación de estas reformas reveló importantes dificultades para lograr simultáneamente todos los objetivos. Las demandas de cambio han venido de varias fuentes que van desde intereses políticos arraigados hasta falta de confianza de los medios y la opinión pública con los sectores judiciales. Los efectos de las reformas han variado según el país (y dentro de cada país), pero se han observado avances considerables. Los países que se aseguraron de que el proceso de reforma fuera transparente, abierto a amplia participación y adecuado a sus propios contextos socioeconómicos y políticos, fueron capaces de capitalizar los beneficios de la reforma judicial exitosa. Lo que muestra este breve examen de la experiencia latinoamericana es que las reformas en el sector judicial han producido algunos cambios diferenciados pero significativos en la estructura y funcionamiento de las Cortes, lo que a su vez puede causar impacto en la forma en que éstas revisan las leyes, conforman su contenido, hacen cumplir otras reformas políticas y actúan como representantes alternativos de la sociedad. Como mínimo, las reformas judiciales han iniciado el debate sobre el papel que puede y debe asumir la rama judicial en el proceso de diseño de políticas.

Más específicamente, parece que la división de poderes y la función del sistema judicial en el proceso de diseño de políticas no están tan nítida ni precisamente definidas como se supone tradicionalmente.<sup>17</sup> Primero, con el establecimiento de estructuras institucionales conducentes a niveles superiores de independencia judicial, las Cortes se han hecho menos subordinadas y el sistema judicial se ha reposicionado en relación con otras ramas del poder. El número de dictámenes judiciales en contra de las preferencias del ejecutivo ha aumentado en general en muchos países y, en conjunto, es aparente la mayor importancia de las decisiones de las Cortes tanto en políticas públicas como en la política general del país (Shapiro y Stone Sweet, 2002 y Tate, 1992). Además, la ampliación de los poderes de revisión judicial ha forzado a los legisladores a considerar la adecuación constitucional al elaborar la legislación (Stone Sweet, 2000). El debate de políticas ahora incluye esfuerzos para anticipar la

---

17 Tradicionalmente, el papel de las Cortes en el proceso de diseño de políticas ha sido de naturaleza reactiva: interpretar las leyes y establecer su legalidad dado un cuerpo ya existente de reglas y normas sólo cuando se les solicite.

reacción de las instituciones judiciales (Ferejohn, 2002). Por último, el nombramiento de jueces de la Corte superior sigue siendo en gran parte político. Si las Cortes no fueran pertinentes para el proceso de diseño de políticas, no predominaría tanto el interés estratégico en el control de los nombramientos en éstas.

Hace falta todavía un mayor entendimiento de por qué y cómo las Cortes afectan tanto al proceso de diseño de políticas como a sus resultados. Aunque las discusiones sobre la “judicialización de la política” hacen énfasis en la función de las Cortes para afectar las políticas públicas y su influencia en la política (Tate y Vallinder, 1995), en la literatura no se ha explorado aún el vínculo entre la reforma del papel del sistema judicial en el proceso de diseño de políticas y las características de las políticas públicas, por lo cual sería de gran valor un estudio exhaustivo sobre este tema.

Por el momento, es suficiente con especular sobre qué son *capaces* de hacer los sistemas judiciales de América Latina en el proceso de diseño de políticas. En primer lugar, las Cortes pueden actuar como “instancias de veto”. Siguiendo el trabajo de Tsebelis (2002), quien argumenta que el cambio de políticas se hace más difícil cuando aumenta el número de instancias de veto, las Cortes asumen este papel cuando “se requiere su aprobación para decretar cambios de políticas” (Andrews y Montinola, 2004, 56). En segundo lugar, las Cortes pueden afectar el contenido de las políticas según sus propias preferencias, cumpliendo su papel de “formadores de políticas”. En vez de ser un simple sello de aprobación, cuando los sistemas judiciales revisan las leyes para determinar su intención legislativa o cuando dan nuevas interpretaciones a una pieza de legislación, se están vinculando al proceso de diseñar la ley, pues están imprimiendo sus propias preferencias de políticas en los resultados de esas políticas. La tercera función posible que pueden ejercer los sistemas judiciales es semejante a la del “inspector de calidad”. Las Cortes pueden tener la obligación de asegurar la aplicación efectiva de otras reformas de políticas estatales (como privatización o reforma fiscal y de pensiones) y ejercerían en este caso el papel de hacer valer los acuerdos y como mediadores entre partes contratantes. Cuando actúan como inspectores de calidad, las Cortes no se ocupan principalmente de juzgar la constitucionalidad de las leyes que pasan los gobiernos, sino más bien de la supervisión de actividades y conflictos cotidianos en los que está involucrado el gobierno y que las dos partes contratantes no pueden resolver por sí solas, ni tampoco la agencia reguladora. Por último, un cuarto papel posible para la rama judicial es el de “representante de la sociedad”. En general, es difícil para ciertas clases dentro de la sociedad, usualmente las de menor categoría socioeconómica, causar impacto directo en el proceso de diseño de políticas. Puesto que los sistemas judiciales pueden destacar más ciertos asuntos o conflictos

que otros, pueden ofrecer una voz a los grupos marginados y un canal alternativo de representación de la sociedad.

Dada esta variedad de posibles papeles del sistema judicial en el proceso de diseño de políticas, es importante ser cautelosos acerca del camino que hay por delante. Temiendo el aumento del poder judicial en ese proceso, algunos gobiernos latinoamericanos han detenido o echado marcha atrás los avances hechos por las reformas judiciales. Ejemplos de países con reacciones negativas de reformas son Ecuador y Venezuela, en los que el ejecutivo se apropió indebidamente de las labores del sistema judicial e interfirió los procesos normales de separación de poderes. El proceso de la reforma judicial está lejos de ser completo y sus resultados siguen siendo inciertos, además de que no son claros sus efectos en la dinámica del proceso de diseño de políticas. Aunque ha pasado el tiempo de los sistemas judiciales débiles, dependientes e irrelevantes, los logros finales de la reforma judicial dependerán de la capacidad de los países latinoamericanos para superar las barreras al cambio.

## Apéndice 3A. Los factores de la reforma judicial

(Adaptado de los informes de países del Índice de Reforma Judicial de ABA/CEELI)

### *I. Calidad y educación*

*Factor 1: Capacitación judicial.* Se requiere que los jueces tengan un grado profesional en estudios legales y alguna experiencia práctica, o capacitación académica específica en Derecho sustantivo y de procedimiento, así como en el papel de los jueces en la sociedad antes de ser nombrados.

*Factor 2: Proceso de selección y nombramiento.* Se selecciona y nombra a los jueces según criterios imparciales y apolíticos por medio de exámenes estandarizados, requisitos de experiencia profesional y umbrales de desempeño.

*Factor 3: Educación legal permanente.* Se requiere que los jueces tomen cursos continuamente (sin cargo para ellos) en varios campos del Derecho para mantenerse actualizados con los cambios más recientes en la legislación.

### *II. Poderes judiciales*

*Factor 4: Revisión judicial de la legislación.* Existe una entidad judicial que pueda establecer la adecuación constitucional del resto de la legislación y se ejecuten las decisiones.

*Factor 5: Supervisión judicial de la práctica administrativa.* La rama judicial tiene poder de supervisar los actos administrativos obligando al gobierno a cumplir con sus deberes legales.

*Factor 6: Jurisdicción judicial sobre libertades civiles.* La rama judicial es la única autoridad facultada para evaluar casos sobre derechos y libertades civiles.

*Factor 7: Sistema de revisión de apelaciones.* Existe un sistema de revisión de apelaciones que permita reconsideración de decisiones judiciales y las revoque cuando sea lo apropiado.

*Factor 8: Desacato, citaciones y poderes de aplicación.* El sistema judicial puede ejercer sus poderes de desacato, citaciones y/o poderes de aplicación sin temor de intromisión e irrespeto por parte de otras ramas del poder.

### III. Recursos financieros

*Factor 9: Insumos presupuestarios.* La rama judicial colabora con la legislatura y/o el ejecutivo para determinar asignaciones de presupuesto y administra de forma independiente el gasto de sus recursos.

*Factor 10: Suficiencia de salarios judiciales.* Los salarios judiciales se consideran competitivos y suficientes para atraer y mantener jueces bien capacitados.

### IV. Medidas preventivas estructurales

*Factor 11: Ocupación garantizada.* El nombramiento de un juez se hace ya sea por un período fijo o en forma vitalicia garantizada.

*Factor 12: Criterios objetivos de avance judicial.* Se promueve a los jueces con base en criterios objetivos y estándares imparciales.

*Factor 13: Destitución y disciplina de jueces.* Sólo se puede destituir a los jueces por vía transparente y proceso de juicio imparcial por mala conducta.

*Factor 14: Asignación de casos.* El proceso de asignación de casos se guía por un método objetivo, tal como lotería.

*Factor 15: Asociaciones judiciales.* Existe una asociación judicial y ésta es activa en la promoción de los intereses de los miembros del sistema judicial.

### V. Responsabilidad y transparencia

*Factor 16: Decisiones judiciales e influencia impropia.* Los jueces toman sus decisiones de acuerdo con su examen de la evidencia y su entendimiento de la ley y la justicia, sin interferencia inapropiada de otras autoridades oficiales, intereses privados y jueces superiores.

*Factor 17: Código de ética.* Existe un código judicial de ética y se espera que los jueces lo acaten durante su ejercicio.

*Factor 18: Proceso de quejas de conducta judicial.* Existe un proceso importante para el registro de quejas públicas contra la conducta de los jueces.

*Factor 19: Acceso del público y de los medios a las audiencias.* El público en general y los medios tienen acceso a las audiencias en los salones de las Cortes o tribunales.

*Factor 20: Publicación de decisiones judiciales.* Se publican las decisiones judiciales y/o se hacen disponibles al examen público.

*Factor 21: Mantenimiento de los registros de los juicios.* Se registran o transcriben las audiencias de las Cortes y se mantienen con acceso abierto al público.

## VI. Eficiencia

*Factor 22: Personal de apoyo de la Corte.* Los jueces cuentan con personal bien equipado para ayudarles a realizar su trabajo en forma eficiente.

*Factor 23: Posiciones judiciales.* La creación de nuevas posiciones judiciales sigue procedimientos objetivos.

*Factor 24: Archivo de casos y sistemas de seguimiento.* Los sistemas de archivos de casos y de seguimiento garantizan que los casos se estudien sin largos retrasos.

*Factor 25: Computadores y equipos de oficina.* Existe disponibilidad suficiente de computadores y equipos de oficina para el manejo eficiente de las cargas de casos.

*Factor 26: Distribución e indexación de las leyes actuales.* Los jueces reciben permanentemente la jurisprudencia y actualizaciones de la legislación.

## Referencias

- ABA/CEELI (American Bar Association's Central and East European Law Initiative). 2002. Varios informes sobre el Índice de Reforma Judicial. <http://www.abanet.org/ceeli/publications/home.html>.
- Alston, Lee, Marcus Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira. 2005. *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil*. Documento de trabajo No. R-509 de Latin American Research Network, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Andrews, Josephine T. y Gabriella R. Montinola. 2004. "Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies". *Comparative Political Studies* 37: 55-87.
- Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia y Joaquín Vial. 2004. "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in

- Chile". Latin American Research Network, Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Araújo, María Caridad, Andrés Mejía Acosta, Aníbal Pérez-Liñán, Sebastián M. Saiegh y Simón Pachano. 2004. "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Ecuador". Fotocopia. Latin American Research Network, Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Banco Mundial, Grupo de Práctica Legal y Reforma Judicial, <http://www.worldbank.org/legal/leglr/>.
- Banco Mundial. 2002. "Ecuador: Legal and Judicial Sector Assessment". Legal Vice Presidency Unit, Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/legal/legar/LJR-Ecuador.pdf#search='ecuador%20legal%20and%20judicial%20sector%20assessment'>.
- Biebesheimer, Christina y Carlos Cordovez. 2000. *Justice Beyond our Borders*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Biebesheimer, Christina y J. Mark Payne. 2001. "IDB Experience in Justice Reform: Lessons Learned and Elements for Policy Formulation". Artículos técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible serie SGC-101, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Blair, Harry y Gary Hansen. 1994. "Weighing in on the Scales of Justice: Strategic Approaches for Donor-Supported Rule of Law Programs". Informe evaluativo No. 7, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, Washington, D.C.
- Buscaglia, Edgardo y María Dakolias. 1996. "Judicial Reform in Latin American Courts: The Experience in Argentina and Ecuador". Artículo técnico No. 350, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Carothers, Thomas. 1998. "The Rule of Law Revival". *Foreign Affairs* 77 (2): 95-106.
- CEJA (Centro de Estudios de la Justicia de las Américas). 2004-05. "Report on Judicial Systems in the Americas 2004-2005". <http://www.cejamericas.org/reporte/>.
- Correa Sutil, Jorge. 1999. "Latin America: Good News for the Underprivileged?". En *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Juan Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, editores, en: University of Notre Dame Press.
- Dakolias, María. 1995. "A Strategy for Judicial Reform: The Experience in Latin America". *Virginia Journal of International Law* 36 (1): 167-231.
- . 1996. "The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform". Artículo técnico 319 del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington, D.C.

- Domingo, Pilar y Rachel Sieder, eds. 2001. *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- The Economist*. 1996-2004. The Economist Intelligence Unit, informes de varios países.
- Eyzaguirre, Hugo. 1996. "Institutions and Economic Development: Judicial reform in Latin America". Documento de trabajo No. 103 y DPP Strategy, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C.
- Feld, Lars y Stefan Voigt. 2003. "Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators". *European Journal of Political Economy* 19 (3): 497-527.
- Ferejohn, John. 2002. "Judicializing Politics, Politicizing Law". *Law and Contemporary Problems* 65 (3): 41-68. <http://www.law.duke.edu/journals/lcp/articles/lcp65Summer2002p41.htm>.
- Finkel, Jodi. 2003. "Initiation versus Implementation: Judicial reform in Argentina in the 1990s". Artículo presentado en la Conferencia de la Asociación Americana de Ciencias Políticas, Filadelfia, PA, septiembre 1.
- Foro Económico Mundial. 2005. The Global Competitiveness Report 2004-2005. Nueva York: Oxford University Press.
- Gargarella, Roberto. 2003. *La Justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del Poder Judicial*. Barcelona, Ariel.
- Gloppen, Siri, Roberto Gargarella y Elin Skaar, eds. 2004. *Democratization and the Judiciary: The Accountability Functions of Courts in New Democracies*. Londres: Routledge.
- Hammergren, Linn. 1998a. "Code Reform and Law Revision". PN-ACD-022, Usaid, Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/publicsector/legal/Code%20Reform.pdf#search='hammergren%20&%20code%20reform'>.
- . 1998b. "Institutional Strengthening and Justice Reform". PN-ACD-020 Usaid, Washington, D.C. <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/Institutional%20Strengthening.pdf#search='Institutional%20Strengthening%20and%20Justice%20Reform'>.
- . 2001. "Enhancing Cooperation in Judicial Reforms: Lessons from Latin America". Artículo presentado en la conferencia del Banco Mundial "Empowerment, Security, and Opportunity Through Law and Justice", San Petersburgo, Rusia, julio 8-12.
- . 2002a. "Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America". Documento de trabajo No. 28, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.
- . 2002b. "Fifteen Years of Judicial Reform in Latin America: Where We Are and Why We Haven't Made More Progress". Usaid Global Center

- for Democracy and Governance, Washington, D.C. <http://www.undp-pogar.org/publications/judiciary/linn2/index.html#intro>.
- . 2002c. “¿Hemos llegado? El desarrollo de estrategias empíricas para la reforma judicial”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 23: 41-80.
- . 2003. “Use of Empirical Research in Refocusing Judicial Reforms: Lessons from Five Countries”. Banco Mundial, Washington, D.C., <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/UsesOfER.pdf>.
- Henderson, Keith y Violaine Autheman. 2003. “A Model Framework for a State of the Judiciary Report for the Americas: Lessons Learned and Monitoring and Reporting Strategies to Promote the Implementation of the Next Generation Reforms”. Artículo preparado para la “Third Conference on Justice Development in Latin America and the Caribbean: Principal Trends of the Last Decade and a View to the Future”, Quito, Ecuador, julio 24-26. [http://www.iadb.org/sds/doc/SGC-Panel\\_I\\_EN2.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/SGC-Panel_I_EN2.pdf).
- Jarquín, Edmundo y Fernando Carrillo, eds. 1998. *Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Keith, Linda Camp. 2002. “Judicial Independence and Human Rights Protection Around the World”. *Judicature* 85 (4): 195-200.
- Latinobarómetro. Varios años. “Latinobarometer: Latin American Public Opinion”. <http://www.latinobarometro.org>.
- Lehoucq, Fabrice, Francisco Aparicio, Allyson Benton, Benito Nacif y Gabriel Negretto. 2005. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico”. Documento de trabajo No. R-512 de Latin American Research Network, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Méndez, Juan E., Guillermo O'Donnell, Paulo Sérgio Pinheiro, eds. 1999. *The (Un)Rule of Law and the Unprivileged in Latin America*. Notre Dame, en: University of Notre Dame Press.
- Messik, Richard. 1999. “Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues”. *The World Bank Research Observer* 14 (1): 117-36.
- O'Donnell, Guillermo. 1999. “Horizontal Accountability in New Democracies”. En *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, editores. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo Flórez y Andrés Allamand Zaval. 2002. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Popkin, Margaret. 2001. “Efforts to Enhance Judicial Independence in Latin America: A Comparative Perspective”. En *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, 100-32. Washington, D.C., Due Process of Law Foundation and U.S. Agency for International Development,



- Office for Democracy and Governance. <http://www.dplf.org> y [www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/pna-cm007.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pna-cm007.pdf).
- . 2004. “Fortalecer la independencia judicial”. En *En busca de una justicia distinta: experiencias de reforma en América Latina*, Luis Pásara, editor. Lima, Perú: Consorcio Justicia Viva. <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1509/12.pdf>.
- Posner, Richard. 1998. “Creating a Legal Framework for Economic Development”. *The World Bank Research Observer* 13 (1): 1-11.
- Prillaman, William C. 2000. *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport, CT., Praeger.
- Rossen, Keith S. 1987. “The Protection of Judicial Independence in Latin America”. *University of Miami Inter-American Law Review* 19 (1): 1-35.
- Santiso, Carlos. 2003. “Insulated Economic Policymaking and Democratic Governance: The Paradox of Second Generation Reforms in Argentina and Brasil”. Documento de trabajo, serie WP/02/03 de SAIS, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Baltimore, MD.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds. 1999. *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Skaar, Elin. 2001. Judicial Independence and Human Rights Policies in Argentina and Chile”. Documento de trabajo 15 de CMI, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Noruega.
- Shapiro, Martin y Alec Stone Sweet. 2002. *On Law, Politics, and Judicialization*. Nueva York, Oxford University Press.
- Stone Sweet, Alec. 2000. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Nueva York, Oxford University Press.
- Tate, C. Neal. 1992. “Comparative Judicial Review and Public Policy: Concepts and Overview”. En *Comparative Judicial Review and Public Policy*, Donald W. Jackson y C. Neal Tate, editores. Westport, CT., Greenwood Press.
- Tate, C. Neal y Torjorn Vallinder, eds. 1995. *The Global Expansion of Judicial Power*. Nueva York, New York University Press.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, Princeton University Press.
- Ungar, Mark. 2002. *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder, CO., Lynne Reinner Publishers.
- Usaid. 2001. *Informes Nacionales sobre independencia judicial*. Informes sobre independencia judicial en 10 países latinoamericanos, preparados como parte del estudio sobre independencia judicial que culminó en la publicación técnica de Usaid *Pautas para promover la independencia y*

*la imparcialidad judicial*. Disponible en [http://www.dplf.org/JIT/span/la\\_jit01\\_indice.htm](http://www.dplf.org/JIT/span/la_jit01_indice.htm).

Vargas Viancos, Juan Enrique. 1996. "Lessons Learned: Introduction of Oral Process in Latin America". En *Lessons Learned*, Madeleine Crhon y William E. Davis, editores. Williamsburg, VA., National Center for State Courts.

———. 1999. "Poder judicial, políticas judiciales y corrupción". Artículo presentado en la Novena Conferencia Mundial Anti-Corrupción, Durban, Sudáfrica, octubre 10-15. [http://www.cejamericas.org/doc/documentos/cl\\_poder\\_jud.pdf](http://www.cejamericas.org/doc/documentos/cl_poder_jud.pdf).

Verter, Joel. 1984. "The Independence of Supreme Courts in Latin America: A Review of the Literature". *Journal of Latin American Studies* 16: 463-506.



# Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina

*Koldo Echebarría y Juan Carlos Cortázar*

DESDE 1990 SE HAN VISTO importantes transformaciones en la política, la sociedad y la economía de los países latinoamericanos y, por extensión, en su aparato estatal. Las reformas del sector público han afectado a multitud de instituciones y de políticas, produciendo cambios de gran envergadura, tanto en el papel como en la forma en la que el Estado desempeña sus funciones. Dos grandes tendencias políticas y económicas han impulsado estos cambios: el proceso de democratización y la profundización de la economía de mercado. Como resultado, aunque el Estado ha delimitado sus funciones, ha adquirido una mayor responsabilidad política ante los ciudadanos por su bienestar.

En este capítulo se analiza cómo han afectado estas grandes tendencias a la administración pública, una institución a la que las grandes teorías políticas y económicas prestan poca atención, pero que constituye la caja negra del funcionamiento del Estado. La administración pública es el agregado de organizaciones, personas, reglas formales e informales, capacidades y prácticas, cuya misión normativa es convertir las políticas, las leyes y el presupuesto en servicios útiles a los ciudadanos. En este proceso de intermediación la administración pública no es neutral, y de su configuración y los incentivos que produce se derivan efectos trascendentales sobre los ciudadanos. La administración pública convierte las expectativas y deseos sobre el modo de funcionamiento del Estado en la realidad que experimentan los ciudadanos.

Este capítulo está dedicado a analizar la evolución que ha experimentado la administración pública en medio de las transformaciones de la región. El centro de atención del análisis son diversas variables

empíricas que permiten caracterizar la situación del empleo público, una de las dimensiones más importantes de la administración pública. En la medida que el empleo se base en méritos y sea estable, la capacidad profesional y la consistencia de las funciones públicas con las políticas oficiales serán factores institucionales básicos para una administración pública competente y neutral.

Sorprendentemente, la transformación de la administración pública en la región se explica más como consecuencia de otras reformas políticas o fiscales que como fruto de un esfuerzo autónomo de reforma. Esto significa que el gran reto pendiente, la construcción de una administración basada en méritos, no es muy diferente del que se planteaba en los años sesenta. Esas reformas, no obstante, han dejado tras de sí una administración menos centralizada y más compleja en la que pueden emerger dentro de un mismo país configuraciones burocráticas diversas. Esto plantea hacia el futuro la necesidad de que la estrategia de reforma de la administración pública sea más tolerante con la diversidad de estructuras y organizaciones que se han desarrollado hasta la fecha.

La siguiente sección se dedica a caracterizar la administración pública como objeto de las reformas. Se analiza la trayectoria de la región en los últimos años, teniendo en cuenta que la administración pública puede transformarse con reformas económicas y políticas de las que no es objeto principal o por reformas específicamente dirigidas a su transformación. En la sección subsiguiente se discuten las estrategias seguidas por distintos gobiernos para reformar su administración pública, y después se describen los cambios en el empleo público, los cuales son de especial relevancia para entender las transformaciones del servicio público. Luego se presenta un sistema de indicadores que permite valorar los aspectos cualitativos más importantes de la administración pública. Con base en esa información, se describen los principales modelos de administración pública que se han desarrollado en la región después de las reformas, identificando algunos de sus ejemplos más relevantes. En la sección final se presenta un balance de las transformaciones alcanzadas y los retos pendientes.

## La administración pública como objeto de las políticas de reforma

Se ha descrito a la administración pública como la parte sumergida del *iceberg* que constituye el conjunto del aparato estatal. Esta metáfora expresa dos atributos de la administración pública que son relevantes para analizar su transformación. El primero es que la administración constituye la parte más voluminosa del aparato estatal, agrupando la inmensa mayoría de los recursos materiales y personales al servicio del Estado; el segundo es que,

a pesar de su tamaño, la administración pública tiene una posición subordinada e instrumental en el seno del Estado, operando bajo la dirección del gobierno y bajo el control de los otros dos poderes del Estado. Esta subordinación le otorga muchas veces un papel secundario en las reformas del Estado, siendo más un objeto de transacción de las grandes reformas políticas y económicas que un objeto de reforma en sí mismo.

Esto no quiere decir que la administración sea únicamente una herramienta organizacional del gobierno y, por tanto, de fácil transformación por parte del mismo. La administración pública, por la magnitud de los medios que la componen, adquiere una dimensión institucional propia, lo que le da una dinámica más allá de la política y la economía. Las reformas políticas y económicas tienden a desconocer esta dinámica y operan bajo hipótesis simples que tienden a producir efectos no deseados en el funcionamiento de la administración. Por ejemplo, acudiendo a una lógica política que considera a la administración pública como un objeto subordinado del gobierno elegido democráticamente, en muchos países se deja a discreción del gobierno un gran número de cargos públicos. Dada la relativa autonomía del aparato administrativo, esta discreción puede dar como resultado sencillamente que se ocupan los cargos pero no se logra reorientar la administración hacia los objetivos políticos del gobierno de turno. Igualmente, desde la lógica de la política fiscal se pueden formular planes drásticos de contención de salarios que, si no contemplan la capacidad de negociación de los sindicatos, pueden acabar en conflictos de los que se derivan acuerdos salariales más costosos que los que hubieran podido obtenerse desde una visión de la política salarial como parte de la política de empleo.

Pero, por otro lado, también puede considerarse poco realista la visión tradicional de la reforma administrativa que contemplaba aisladamente la organización y el funcionamiento de la administración y proyectaba su transformación sin reparar en su importancia política y económica. Especialmente en los países en desarrollo, la administración ha tendido a evolucionar más como un recurso político que como una institución autónoma que, apoyada en la neutralidad y capacidad de los funcionarios, sirva al imperio de la ley. El componente político de la administración pública implica que cualquier transformación deberá basarse en la modificación del modelo político subyacente. Algo similar puede decirse de su importancia fiscal, lo que significa que la administración pública debe considerarse como parte de la política presupuestaria, especialmente en lo relacionado con recursos y salarios. Cualquier reforma de la administración que ignore los parámetros fiscales en los que se inscribe está condenada a no funcionar o a no ser sostenible.

Desde 1990, considerando al Estado en su conjunto, la administración pública en América Latina raramente ha sido el objeto directo de las re-

formas más importantes, que han estado dominadas por consideraciones políticas y económicas. La región ha experimentado un fuerte proceso de democratización que ha introducido, por primera vez en algunos países, las reglas básicas de un sistema político plural, competitivo y donde las opiniones se expresan libremente y pueden tener acceso al poder. Es normal que, en este contexto, la atención institucional tienda a desplazarse del ejecutivo al legislativo y al resto de las piezas indispensables para el funcionamiento de la democracia. Además, los gobiernos subnacionales ganan espacio político a través de procesos de democratización y descentralización que también causan impacto en el aparato administrativo. Por otro lado, la región experimentó en esos mismos años un cambio radical del paradigma de desarrollo dominante. El llamado Consenso de Washington propuso un conjunto de medidas encaminadas a formar un Estado más acotado y disciplinado fiscalmente, que cediera a las fuerzas de mercado el impulso del desarrollo. En este contexto la administración pública se vio desplazada del centro de atención, excepto por su relevancia para las políticas fiscales.

Si bien desde principios de la década de los noventa las reformas administrativas han tenido una posición secundaria frente a las reformas políticas y económicas, la administración pública ha sido objeto de transformaciones, porque estas últimas han alterado su organización y funcionamiento. Aunque muchos países se han planteado una agenda específica de reformas administrativas, salvo excepciones como Brasil o Chile, el efecto ha sido marginal y en ocasiones no ha logrado siquiera contrarrestar los efectos perniciosos de otras reformas sobre la eficacia y la capacidad de la administración pública.

No obstante, la región no ha sido ajena al movimiento teórico y práctico más amplio sobre reforma de la administración pública que se ha vivido en estos años en los países desarrollados. Como consecuencia inicialmente de políticas fiscales restrictivas, pero ganando autonomía con respecto a las mismas, las políticas de reforma administrativa bajo el signo de “la nueva administración pública” se han abierto camino causando impacto en la organización y funcionamiento del Estado en numerosos países occidentales. El tema central ha sido la introducción de modelos organizativos y de prácticas de gestión que orienten la administración pública hacia la racionalidad económica y no sólo hacia la administrativa. Aunque la nueva gestión pública no es fácil de traducir a modelos o técnicas tradicionales, las rutinas de la administración pública se han visto alteradas en muchos países por el afán de elevar el rendimiento y mejorar la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos.

La región ha hecho eco de este movimiento y, con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito, numerosos países han introducido modelos y técnicas inspiradas en la llamada nueva gestión pública. Aun-

que no hay muchos datos para evaluar estas iniciativas, sí se encuentra diversidad, tanto en su grado de efectividad en transformar las rutinas de los países, como en alcanzar mayores cotas de eficacia y eficiencia. Como los datos que se presentan a continuación señalan, la mayoría de las administraciones de los países de la región siguen operando según un modelo patrimonial con baja autonomía y efectividad, donde apenas se destacan algunos países o algunos enclaves de racionalidad y eficacia. Es más, puede argumentarse que la aplicación de técnicas gerenciales en un contexto de alta politización y baja neutralidad administrativa es contradictoria con los requerimientos básicos de estabilidad y autonomía que requiere el fortalecimiento de la administración pública en los países en desarrollo.

## Las estrategias de reforma de la administración pública en la región

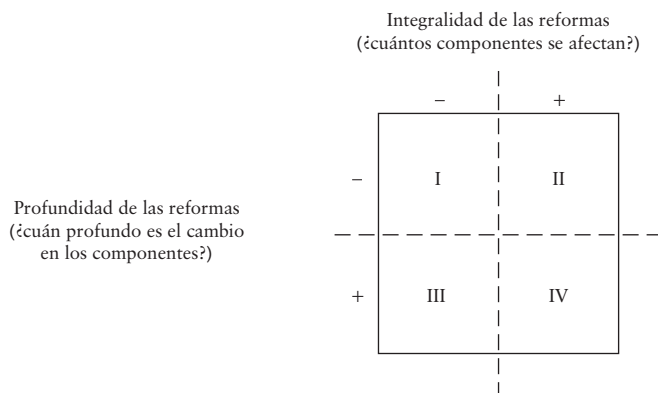
Como se ha señalado, la administración pública es el agregado de organizaciones, personas, reglas formales e informales, capacidades y prácticas, cuya misión normativa es convertir las leyes en políticas y el presupuesto en servicios útiles a los ciudadanos. Las reglas y rutinas que atraviesan transversalmente a toda la administración pública—como las referidas a la gestión presupuestaria y financiera, el servicio civil, el aprovisionamiento, el desarrollo organizacional y el control—generan incentivos que guían, constriñen y motivan la acción de las organizaciones y los funcionarios públicos (Barzelay, 2001). La reforma de la administración pública consiste así en un conjunto de intervenciones coherentes que pretenden reorientar dichos incentivos institucionales para que organizaciones y funcionarios tiendan a una mayor eficiencia, eficacia y responsabilidad en la generación de servicios útiles para la ciudadanía.

En el presente capítulo se describen los esfuerzos de reforma de las administraciones a partir de dos dimensiones. La primera consiste en la envergadura o el grado en que los procesos de reforma se han propuesto o han logrado afectar los diversos componentes transversales de la administración pública (presupuesto, control, servicio civil, aprovisionamiento, desarrollo organizacional, etc.). La segunda dimensión consiste en el grado de profundidad con que se ha pretendido o logrado modificar dichos componentes transversales. Considerando ambas dimensiones construimos la tipología que muestra el gráfico 4.1.

La tipología permite identificar procesos de reforma que combinan diferentes grados de integralidad y profundidad. Así, por ejemplo, procesos de reforma usualmente identificados como modelos ejemplares de la nueva administración pública, como son los del Reino Unido, Nueva



## Gráfico 4.1 Estrategias de reforma de la administración pública



Fuente: Compilación de los autores.

Zelandia y Australia, podrían clasificarse dentro o cerca del cuadrante IV, puesto que lograron reformas que no sólo afectaron la mayoría de los componentes transversales de las administraciones públicas, sino que lo hicieron con una profundidad significativa.

Tres procesos de reforma recientes en América Latina nos permiten apreciar la lógica interna de los procesos de reforma atendiendo al grado de integralidad y profundidad que se propusieron lograr y los que efectivamente lograron. El primero fue el proceso de reforma del aparato público realizado en Brasil entre 1995 y 1998 durante el primer gobierno de Cardoso, el cual condujo a una enmienda constitucional que contó con el apoyo mayoritario del Congreso. Las reformas comprendían la autorización de nuevas formas de organización (como las agencias y las denominadas organizaciones no gubernamentales cuasi autónomas) la inclusión de nuevas formas de empleo público y la flexibilización de la estabilidad en el cargo de los funcionarios públicos (Gaetani, 2003). Las reformas permitieron el fortalecimiento sustantivo del carácter meritocrático de la administración central, promoviendo su profesionalización y disminuyendo el peso de la planta de personal en el presupuesto federal. Luego de la aprobación de las reformas se desactivó el ministerio especialmente creado para impulsarlas –el Ministerio de Administración y Reforma del Estado, MARE– con lo cual el proceso perdió algo de impulso, pero de ninguna forma fue discontinuado o revertido.

Una reforma que se caracteriza por haber ganado impulso y alcance con el tiempo es, en cambio, la adelantada en Chile desde 1990 y que continúa hasta la fecha. En un primer momento (1990-94) la reforma de la administración no era una prioridad explícita en la agenda gubernamental.

mental, pero se desarrollaron iniciativas específicas para la nivelación de las condiciones en la administración y la modernización de la gestión de algunos organismos. Entre 1994 y 1996 el tema ganó peso dentro de la agenda del gobierno, generándose un conjunto de iniciativas orientadas a cambiar el centro de atención de la administración pública hacia la eficiencia, la eficacia y la calidad del servicio. Se creó, además, un Comité Interministerial responsable de supervisar el proceso de reforma, al interior del cual adquirió un liderazgo central el Ministerio de Hacienda. A partir de 1997 se ejecutó un programa ya estructurado de reforma en varias dimensiones de la administración, con una definición estratégica e iniciativas de carácter más integral en áreas como tecnologías de información, compras gubernamentales, rediseño gerencial y gestión por resultados (Armijo, 2002). Entre otros aspectos, se logró establecer un sistema de convenios de gestión y un sistema de evaluación por resultados, ambos vinculados a la asignación presupuestal de cada organismo. Finalmente, en 2003 se puso en práctica una significativa reforma del empleo público, instaurándose el Sistema de Alta Dirección Pública que permite la selección de los altos directivos con base en sus méritos, así como una nueva política en materia de acceso a cargos y carrera del personal profesional.

La iniciativa de reforma que tuvo lugar en Perú entre 1995 y 1997 siguió un derrotero diferente. A partir de preocupaciones vinculadas al peso fiscal de la planta de personal del sector público durante el primer gobierno de Fujimori (1990-95), el esfuerzo de reforma cobró fuerza en la agenda de gobierno en 1995. Con un liderazgo compartido de forma conflictiva entre la Presidencia del Consejo de Ministros (que hacía hincapié en los aspectos organizativos y de gestión de la reforma) y el Ministerio de Economía y Finanzas (que insistía más bien en la reducción del peso fiscal de la planta de personal) se buscó aprovechar la oportunidad abierta en la Ley de Presupuesto de 1995 para aprobar mediante facultades legislativas delegadas al Ejecutivo un vasto conjunto de reformas. Éstas debían cubrir desde la reestructuración organizativa de los ministerios hasta la modernización de la gestión del personal, las compras gubernamentales y los sistemas de control. En una carrera contra el tiempo, un equipo de consultores generó en 1996 un vasto paquete de propuestas legales de reforma, para finalmente chocar contra el obstáculo insalvable de la negativa presidencial a aprobarlas. Dicha negativa provino tanto del temor que producía el elevado costo político de una iniciativa que incluía una significativa reducción de personal, como de la resistencia de importantes intereses sectoriales dentro del propio gabinete ministerial, pues mediante la reestructuración organizativa propuesta varios ministros podían perder el control de enclaves de poder. Ante la negativa, el equipo de consultores se desbandó y las propuestas

de reforma fueron enviadas al Congreso una vez vencido el plazo para el uso de las facultades delegadas al presidente, para nunca ser aprobadas (Cortázar Velarde, 2002).

Volviendo a la tipología propuesta en el gráfico 4.1, la experiencia chilena parece haberse iniciado en el cuadrante I pasando progresivamente hacia el cuadrante IV, ganando en el camino una mejor posición en la agenda gubernamental y el apoyo político necesario. Así, es una experiencia que pone de manifiesto una estrategia de reforma *incremental*. El caso peruano siguió el camino inverso. Habiéndose propuesto lograr una reforma integral y profunda de la administración pública (cuadrante IV) sólo obtuvo algunas reestructuraciones organizacionales de menor importancia (cuadrante I). El caso brasileño podría ser situado alrededor del centro del gráfico 4.1, pues las reformas propuestas y ejecutadas tuvieron un alcance medianamente integral y una profundidad intermedia (así, por ejemplo, no se propuso ni se logró una reforma tan sustantiva del empleo público como el logrado en Chile ni se cubrieron tantos aspectos de la administración pública como se pretendió hacer en Perú). A diferencia de lo ocurrido en Chile, los procesos brasileño y peruano parecen ser manifestación de una estrategia *integral* de reforma, pues ambas iniciativas se orientaron explícitamente –con mayor o menor grado– hacia el logro de cambios globales y generalizados, aunque con resultados bastante diferentes.

No es posible ni adecuado intentar establecer una recomendación respecto a cuáles estrategias de reforma –las que se acercan más al extremo incremental o al integral– son más útiles o exitosas. Las estrategias adoptadas deben corresponder al análisis que las autoridades gubernamentales tengan de los problemas, de los recursos para hacerlo y de los resultados deseados. Pero sí es posible profundizar brevemente en la lógica interna de cada uno de los tres procesos de reforma a los que hemos hecho referencia, para establecer algunas consideraciones –que deberán ser sometidas a mayor prueba en el futuro– sobre qué factores pueden conducir a procesos relativamente exitosos de reforma o a rotundos fracasos.<sup>1</sup>

En el cuadro 4.1 se describen tres dimensiones de las iniciativas de reforma en Brasil, Chile y Perú:

- Los procesos previos a las decisiones: ¿cómo entraron las ideas de reforma en la agenda y lograron mantenerse en ella? ¿Cómo se generaron y seleccionaron las propuestas específicas de reforma?

---

1 El análisis propuesto se inspiró en Barzelay (2003) y se basó en varios casos de reforma.

- La toma de decisiones: ¿quién y cómo tomó las decisiones de reforma?
- La implementación de los cambios: ¿cómo se pusieron en marcha los cambios y se mantuvo el impulso?

La comparación de los tres casos permite elaborar algunas reflexiones generales sobre el desarrollo de los procesos de reforma de las administraciones públicas:

- La prioridad que las reformas tengan en la agenda de gobierno no es una garantía de éxito, pues aunque pueda atraer importante apoyo político también las expone excesivamente al debate y conflicto político general, como ocurrió en Perú. Una posición menos visible puede protegerlas del desgaste político y facilitarles conseguir gradualmente apoyo político, como en el caso chileno. El avance progresivo del tema en la agenda del gobierno chileno influyó en la continuidad de la reforma (mientras que en los otros casos desapareció rápidamente o se desvaneció progresivamente).
- El grado de experiencia y la participación institucional del equipo técnico-político responsable de las reformas es un aspecto clave a considerar. Los fuertes conflictos de competencia –como los que tuvieron lugar en Perú y Brasil– dificultan tanto la coherencia del proceso de reforma como su permanencia en la agenda. Es claro que el proceso de selección y elaboración de propuestas de reforma debe recaer sobre el ejecutivo, aunque la toma de las decisiones recaiga fundamentalmente en éste o en el poder legislativo.
- El ritmo de desarrollo de las propuestas de reforma debiera dar el tiempo necesario para obtener aprendizajes a partir de experiencias iniciales. Una de las mayores virtudes del proceso chileno fue que el despliegue progresivo de las reformas permitió al equipo y al gobierno ganar experiencia antes de su generalización y sanción legal. El camino inverso, que apuesta por una gran reforma legal que luego es implementada de manera relativamente generalizada, puede llegar a buen término (como en Brasil), pero puede también verse expuesto a bloqueos en la toma de decisiones que virtualmente extinguen el esfuerzo de reforma (como en Perú).
- El encadenamiento de la iniciativa de reforma con otros temas de importancia en la agenda gubernamental puede ayudar a su éxito, siempre que la reforma logre mantener una identidad propia. Así, la vinculación de la reforma de la administración pública a los intereses de política económica en Chile y Brasil –que sin embargo no la redujo a una simple derivación de los problemas fiscales– ayudó a que la reforma tuviera el impulso necesario. La relación ambivalente que la iniciativa de reforma tuvo con las preo-

## Cuadro 4.1 Procesos de reforma en Brasil, Chile y Perú

|                   | <i>Procesos previos a las decisiones</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <i>Procesos de toma de decisiones</i>                                                                                                                                                                                                                                                                  | <i>Implementación</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Brasil (1995-98)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Las ideas de reforma ingresan de manera inesperada en la agenda</li> <li>Alta visibilidad</li> <li>Entidad promotora: nuevo ministerio que compite con otras entidades</li> <li>Equipo con formación y cierta experiencia</li> <li>Vínculo débil con políticas económicas</li> <li>Rápido desarrollo de propuestas</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Débil compromiso directo del presidente: reformas dependieron del Congreso y en menor grado del ejecutivo</li> <li>Oposición de algunos miembros del gabinete</li> <li>Gran necesidad de cambios legislativos (y necesidad de cambio constitucional)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Inicio de nuevos modelos organizativos y de gestión por medidas provisionales (antes de sanción legislativa)</li> <li>Resistencia de organizaciones al cambio</li> <li>Se otorgaron poderes de ejecución a un nuevo ministerio pero poco después desaparece</li> </ul> |
| Chile (1990-2003) | <ul style="list-style-type: none"> <li>Baja visibilidad</li> <li>Entidad promotora: comité interministerial, en el que el Ministerio de Finanzas juega el papel decisivo</li> <li>Sólido y estable vínculo con políticas económicas</li> <li>Propuestas de desarrollo muy gradual</li> </ul>                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Decisiones muy dependientes del ejecutivo</li> <li>Creciente necesidad de cambios legales: fueron necesarios al final del proceso</li> </ul>                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Implementación gradual: experiencias específicas previas a la expansión de los cambios</li> </ul>                                                                                                                                                                      |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 4.1)

|                | Procesos previos a las decisiones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Procesos de toma de decisiones                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Implementación                                                                                        |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Perú (1995-97) | <ul style="list-style-type: none"><li>• Las ideas de reforma ingresan de manera inesperada en la agenda</li><li>• Alta visibilidad</li><li>• Entidad promotora: comité asesor con poca experiencia</li><li>• Conflictiva vinculación con políticas económicas</li><li>• Propuestas preparadas con extrema rapidez</li><li>• Propuestas con marcado carácter legal</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• El proceso dependió completamente de la decisión presidencial</li><li>• Resistencia en el gabinete a las reformas</li><li>• Gran necesidad de decisiones legislativas (uso de poderes delegados al ejecutivo en la Ley de Presupuesto para enmendar la Ley de la Rama Ejecutiva)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Implementación de cambios menores e insignificantes</li></ul> |

Fuentes: Cortázar Velarde, 2002; Gaetani, 2003; Armijo, 2002.

cupaciones fiscales en Perú contribuyó en cambio a que sufriera un fuerte desgaste político, al imponerse ante la opinión pública una visión de la reforma fundamentalmente como un esfuerzo de reducción de la fuerza laboral en un contexto de subempleo y desempleo extendidos.

- La concentración de la toma de las decisiones de reforma en el Ejecutivo no necesariamente es una opción efectiva, pues, por ejemplo, no funcionó en el caso peruano; en tanto que la experiencia brasileña muestra que una reforma donde las decisiones corresponden mayormente al legislativo puede progresar exitosamente. Por otra parte, postergar las decisiones legislativas a un momento de mayor madurez del proceso, funcionó adecuadamente en Chile. Distribuir adecuadamente el peso de las decisiones que deben tomar distintos actores, así como la secuencia de ellas, es un elemento clave del diseño de las estrategias de reforma.

Los puntos señalados permiten afirmar que la vulnerabilidad y el éxito de los procesos de reforma no dependen exclusivamente de que la estrategia adoptada tienda a ser más integral o incremental. El éxito parece depender, en gran medida, del diseño y puesta en práctica de acciones relativas a la inclusión del tema en la agenda gubernamental, la elaboración técnica de las propuestas de política, la ingeniería de la toma de decisiones y la implementación de las mismas. Tanto el enfoque de cambio incremental como el de cambio integral pueden llegar a buen término si se tienen en cuenta estos aspectos y se despliegan de forma relativamente coherente.

## Impacto de las reformas en el tamaño de las administraciones públicas

Puesto que la región realiza desde mediados de los ochenta un proceso de ajuste y disciplina fiscal, cabe preguntarse cuál ha sido su efecto sobre el tamaño de la administración pública, y en particular sobre el empleo. Esta es una pregunta difícil de responder dada la escasa fiabilidad de la información estadística sobre el empleo público, ya que los datos no están suficientemente actualizados y las estadísticas fiscales no siempre son veraces o coherentes. Es habitual, por ejemplo, que parte del empleo, especialmente el contratado o interino, no figure como tal o que parte de las retribuciones económicas al no figurar como salario escapen a la estadística de empleo. Adicionalmente, la administración pública se ha visto afectada en algunos países por procesos de descentralización y contratación externa que no siempre han supuesto reducción neta de

empleo en el servicio público. La ausencia de datos impide analizar este impacto, aunque hay razones para pensar que la descentralización haya producido un incremento neto en el número de efectivos (por reducción de economías de escala y por mayor exposición a prácticas clientelistas) y que la contratación externa haya reducido más el costo que el número de efectivos empleados, causando un impacto a la baja en las remuneraciones de los trabajadores vinculados a esta forma.

En términos generales, los datos disponibles apuntan a que los procesos señalados provocaron una reducción del empleo público, excepto en Argentina, Bolivia y Brasil (*ver* el gráfico 4.2). De acuerdo con los datos compilados por el Banco Interamericano de Desarrollo a través de encuestas en los países, el empleo público civil como proporción de la población total se redujo de un promedio de 4,8% en 1995 al 4,5% en 1999, y con una amplia dispersión entre países (entre 6,3% en el caso de Uruguay y 1,8% en Nicaragua, en 1999).<sup>2</sup> La reducción es real, si bien menos dramática de lo que pudiera esperarse, dadas las advertencias expresadas sobre procesos de descentralización y contratación de servicios. Mientras que algunos procesos de reducción del empleo han sido exitosos y duraderos, aunque limitados en su alcance, como el de Uruguay (*véase* el recuadro 4.1), otros han sido revertidos, como pone de manifiesto el caso de Perú (*ver* el recuadro 4.2).

En relación con la nómina pública, su costo en la región pasó de representar el 7,3% del PIB en 1995 al 7,8% al final de la década<sup>3</sup>, siendo Brasil, Guatemala y Nicaragua las únicas excepciones a esta tendencia de aumento (*ver* el gráfico 4.3). De esta manera, la reducción del empleo público no se ha reflejado en general en menores costos, lo que implica que ha ocurrido un aumento en la remuneración promedio de los empleados (aunque posiblemente no de los contratistas externos, como ya se mencionó). Más aun, según estudios basados en información de individuos empleados dentro y fuera del sector público, los funcionarios oficiales perciben salarios que son significativamente más altos que los de trabajadores con características semejantes de edad, género, educación y experiencia que están empleados en el sector formal manufacturero.<sup>4</sup> Por supuesto, esta información dice poco sobre la capacidad de las burocracias de cumplir sus funciones, tema que se aborda a continuación.

---

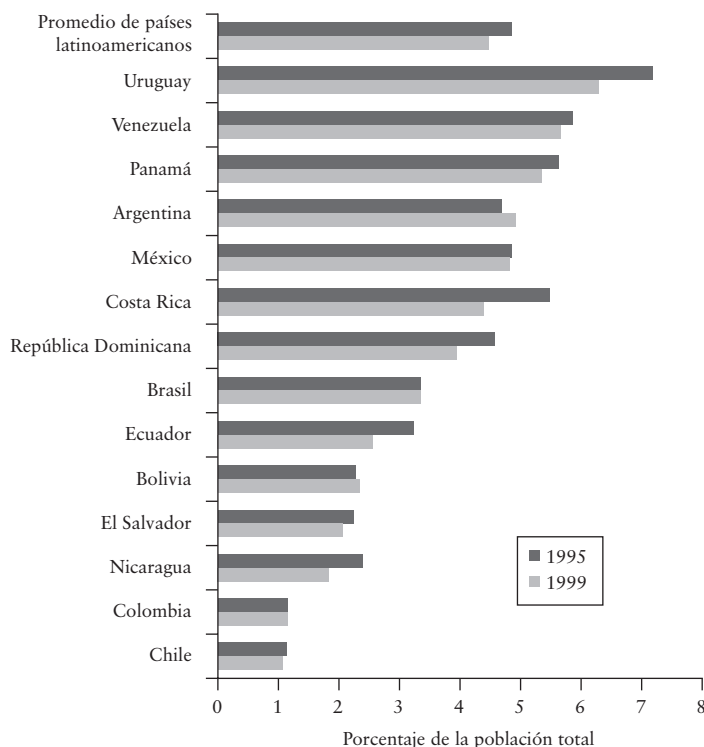
2 Aunque no son estrictamente comparables, los cálculos de Whitehead (1994) para 1980 indican que el empleo público equivalía al 4,8% de la población total de la región.

3 Para Chile, Colombia y Perú los datos corresponden al gobierno general.

4 *Ver* Panizza (1999, 2000).



Gráfico 4.2 Empleo total en el sector público, 1995 y 1999



*Fuente:* Compilación de los autores con base en información de estudios comparativos de sistemas de servicio civil en 18 países latinoamericanos, realizados como parte de la Red sobre Administración de Políticas Públicas y Transparencia.

*Nota:* Los datos para Chile, Colombia y Ecuador corresponden al nivel del gobierno general. El promedio para América Latina sólo incluye datos de los países que cuentan con información para el nivel del sector público total.

## Evaluación de los atributos de calidad de las administraciones públicas

Una aproximación cualitativa a las administraciones públicas requiere examinar en qué medida éstas están dotadas de los atributos institucionales necesarios para el desempeño de las funciones normativas que tienen asignadas en una democracia representativa. Idealmente, la administración pública debe ser *responsable* ante las autoridades democráticamente elegidas por la preparación, gestión e implantación de políticas que respondan al mandato político que dichas autoridades encarnan. Pero,

#### *Recuadro 4.1* Uruguay: un punto de inflexión en el tamaño de la burocracia

Entre 1997 y 2000 se produjo en Uruguay un proceso selectivo de reducción de la burocracia que marcó un punto de inflexión en la dinámica de crecimiento de la administración pública. Se generaron ahorros anuales estimados en US\$ 86 millones, de los cuales US\$ 53 millones anuales se reasignaron a los ministerios para mejorar la gestión interna y las condiciones de trabajo. El Programa de Reforma del Estado incidió de manera significativa en la gestión de los recursos humanos: a) se reestructuraron las funciones de las unidades ejecutoras, produciéndose la eliminación de 9.000 puestos de trabajo y la baja voluntaria e incentivada de más de 7.000 funcionarios públicos; b) se establecieron aproximadamente 100 nuevos puestos de alta especialización, con plena dedicación y salarios competitivos; c) en el contexto de una nueva estrategia de capacitación fueron recalificados 1.940 mandos medios y superiores; d) se diseñó e implementó un sistema de supervisión de las condiciones laborales para verificarlas y ofrecer una información básica común a todas las unidades de la administración central; y e) se diseñó un sistema de información de retribuciones para hacerlas más transparentes, incluyendo todos los conceptos percibidos por los funcionarios públicos.

El programa incluyó el apoyo a los funcionarios afectados mediante la prestación de servicios de capacitación y asistencia técnica, y se reentrenaron y reasignaron aproximadamente 2.400 funcionarios. Al finalizar el Programa, se habían excedido las metas previstas, apoyándose más de 3.500 perfiles laborales y planes empresariales. Las evaluaciones externas del programa indican que fue muy exitoso, tanto en su aceptación por parte de los afectados como en su efectividad para la reinserción laboral en el mercado de trabajo: un 90% de los funcionarios que dejaron la función pública logró su inserción en el sector privado, casi la totalidad de ellos bajo la modalidad de microempresas.

*Fuente:* Compilación de los autores basada en operaciones anteriores del BID sobre el tema en Uruguay.

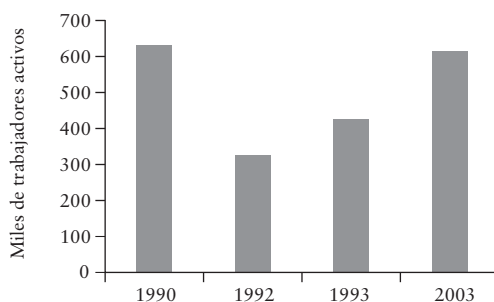
en consonancia con lo anterior, las administraciones deben también velar por valores e intereses ciudadanos que están por encima de los intereses políticos de los gobernantes de turno, así como defender la neutralidad de la acción del Estado frente a las posibles arbitrariedades de los gobernantes. Para ello es necesario que las administraciones gocen de *autonomía* frente a aquellas demandas de políticos y grupos de poder que atenten contra los intereses ciudadanos o la neutralidad de la acción pública. Como resulta obvio, los dos requerimientos anteriores exigen que la administración pública tenga la *capacidad técnica* necesaria para ejercer eficazmente su función, tanto en el diseño de las políticas como en el ejercicio neutral de la autoridad pública.

### Recuadro 4.2 Perú: la reducción ineficaz del tamaño de la administración pública

El nuevo gobierno electo de Perú en 1990 halló una situación crítica en las cuentas fiscales. La recaudación tributaria había caído del 13% al 4,9% del PIB en los últimos cinco años, generando un creciente déficit fiscal. Dado que la nómina pública representaba el 26% del gasto corriente total, reducirla se convirtió en un importante objetivo. Las preocupaciones fiscales del gobierno condujeron así a identificar el sobredimensionamiento del personal del aparato público como un tema prioritario en la agenda económica.

A iniciativa de las autoridades económicas, el gobierno puso en marcha en 1991 un proceso de compra de renuncias de los empleados públicos, que fue seguido por un proceso de reorganización de las entidades públicas con el fin de eliminar plazas de trabajo. Como resultado de este proceso, el volumen del empleo público se redujo drásticamente en 1992. Una consecuencia indeseada fue el traslado al sector privado de buena parte del personal profesional más capacitado con el que contaba el sector público.

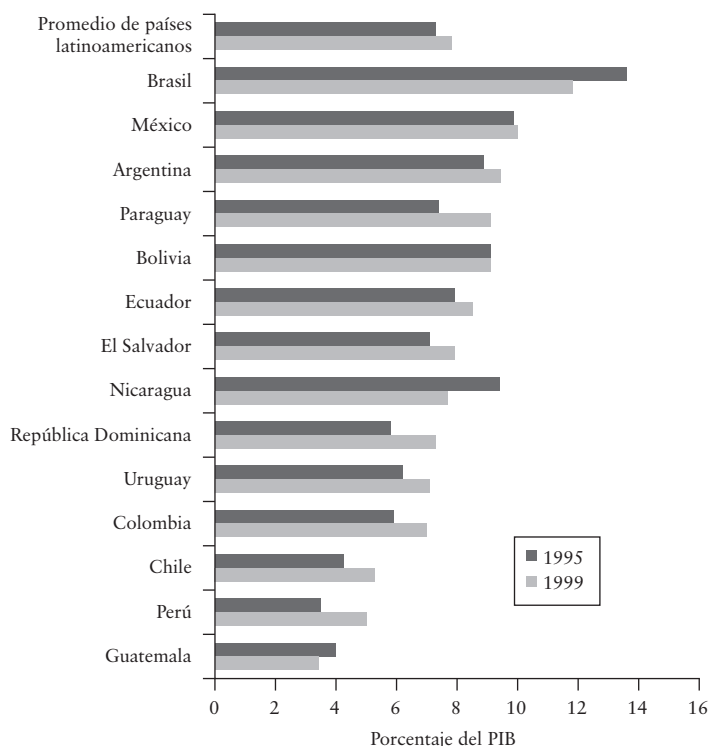
#### Empleo en el sector público peruano



Fuentes: BID, 2005c; Webb y Fernández Baca, 1994.

Sin embargo, la fuerza laboral de las entidades públicas comenzó a crecer otra vez, fundamentalmente mediante la incorporación de nuevo personal a través de los “contratos por servicios no personales”. Este tipo de contrato no tenía precedentes en la legislación laboral peruana, no correspondía a ninguna categoría jurídica específica (se amparaba de manera genérica en el Código Civil y en la Ley de Contrataciones Estatales) y carecía de una regulación adecuada. Lograba así escapar a las férreas limitaciones establecidas para la incorporación de funcionarios públicos. Las posibilidades que ofrecía para evitar las severas restricciones para la contratación y remuneración de los trabajadores públicos facilitaron la renovación de las plantas de personal en algunas de las entidades existentes y el alistamiento de los nuevos organismos descentralizados que se crearon de manera paralela a los ministerios y entidades de línea. Como resultado de este proceso, en la siguiente década el tamaño de la administración pública peruana llegó a ser muy similar al de 1990 (*ver* el gráfico).

Fuente: Compilación de los autores.

**Gráfico 4.3** Valor de la nómina del sector público, 1995 y 1999

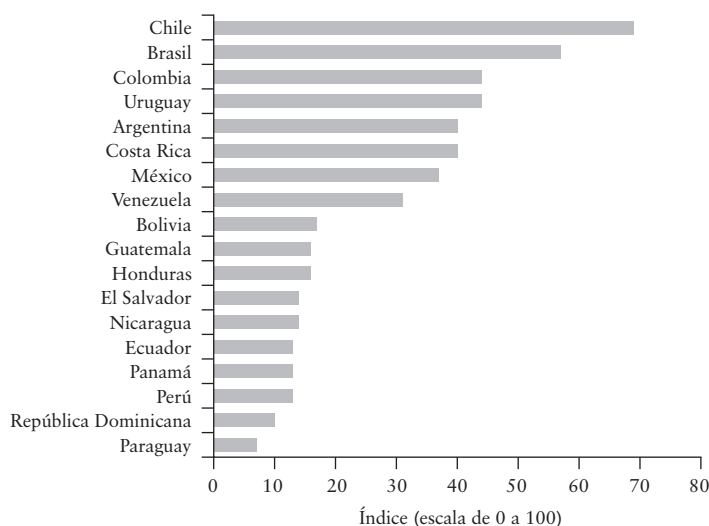
*Fuente:* Carlson y Payne, 2003.

*Nota:* Los datos para Chile, Colombia y Perú corresponden al nivel del gobierno general.

Para evaluar la calidad de la administración pública, resultan útiles para el presente capítulo los resultados de un trabajo realizado en el contexto del Diálogo Regional de Política sobre Transparencia y Gestión Pública del Banco Interamericano de Desarrollo. El estudio, desarrollado entre 2002 y 2005, se propuso evaluar la calidad del empleo público en 18 países de América Latina bajo un marco común que intenta reflejar en qué grado los países satisfacen una serie de requerimientos institucionales de calidad del empleo.<sup>5</sup>

5 Para consultar todos los documentos relacionados con el Diálogo de Transparencia y Gestión Pública, véase <http://www.iadb.org/int/drp/esp/Red5/Transparenciamain.htm>.

**Gráfico 4.4** Índice de consistencia estratégica de la administración pública

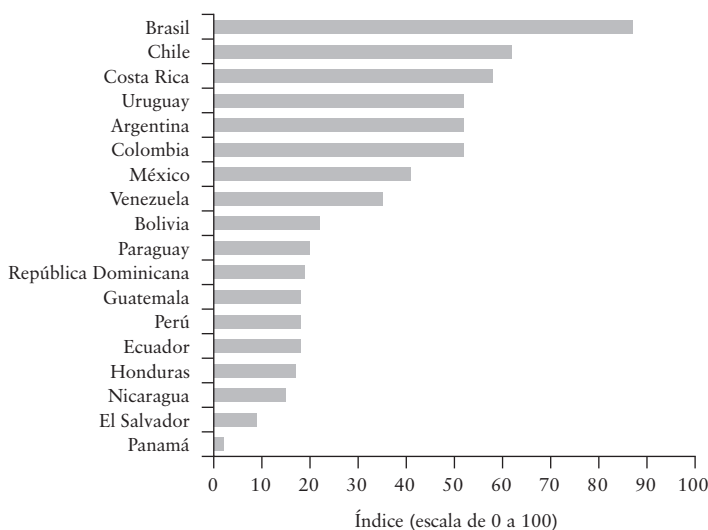


*Fuente:* Compilación de los autores con base en información de estudios comparativos de sistemas de servicio civil en 18 países latinoamericanos, realizados como parte de la Red sobre Administración de Políticas Públicas y Transparencia.

El grado en que las administraciones públicas responden a los mandatos y prioridades de los gobiernos se mide mediante un índice de consistencia estratégica (*ver* el gráfico 4.4). Dicho índice revela la vinculación entre los procesos y prácticas de gestión de los sistemas de servicio civil y las prioridades estratégicas gubernamentales. En una escala de 100 puntos, sólo las administraciones de Brasil y Chile lograron índices superiores a 50, mientras que Argentina, Colombia, Costa Rica y Uruguay muestran índices alrededor de los 40 puntos, y México y Venezuela apenas superan los 30 puntos. En los demás países –todos con índices inferiores a 20– persiste la desconexión entre los sistemas de servicio civil y las prioridades estratégicas de los gobernantes. En estas condiciones, difícilmente pueden los gobernantes diseñar e implantar políticas que respondan a sus mandatos políticos y a las expectativas de los ciudadanos.

El grado de autonomía de la burocracia se mide mediante un índice de mérito (*ver* el gráfico 4.5), que evalúa el grado en el que existen garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y el grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Pueden distinguirse tres grupos de países en términos del grado de autonomía de la burocracia, de acuerdo con los valores de este índice de mérito. Brasil, Chile y Costa Rica lideran el grupo, con

### Gráfico 4.5 Índice de mérito



*Fuente:* Compilación de los autores con base en información de estudios comparativos de sistemas de servicio civil en 18 países latinoamericanos, realizados como parte de la Red sobre Administración de Políticas Públicas y Transparencia.

índices entre 55 y 90 (sobre 100), reflejando una ejecución generalizada de los principios de mérito en las decisiones de selección, promoción y desvinculación, que está bien ejemplificada por los casos de Chile y Costa Rica (*ver* recuadros 4.3 y 4.4). Les sigue un grupo de países con índices entre 30 y 55, que incluye a Argentina, Colombia, México, Uruguay y Venezuela, en los cuales coexisten espacios de mérito con tradiciones clientelistas o de camaradería. Por último, un amplio grupo que comprende a Bolivia, Ecuador, Perú, Paraguay y todos los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, presentan índices por debajo de 25, reflejando una fuerte politización de las decisiones de ingreso, desvinculación y promoción.

Para poder desempeñar papeles sustantivos en el diseño e implantación de las políticas públicas, además de autonomía, la administración requiere capacidades técnicas adecuadas e incentivos para un desempeño efectivo. El índice de capacidad funcional (*ver* el gráfico 4.6) es una buena aproximación a esta capacidad, en el que se tienen en cuenta variables relacionadas con la calificación profesional de los servidores, la gestión de las remuneraciones, la gestión del rendimiento y la flexibilidad o adaptabilidad de los sistemas de trabajo, que se describen a continuación. Utilizando dichos índices, distinguimos tres grupos de países en la región, liderados por Brasil y Chile, que se destacan con índices cercanos a 60, y que muestran una capacidad técnica considerable.

### *Recuadro 4.3* El avance de la meritocracia en Chile

La administración chilena ha sido una de las pioneras en la región en la introducción de técnicas de la nueva administración pública. Bajo el impulso del Ministerio de Hacienda se ha desarrollado un sistema de control de gestión que comprende el desarrollo e implantación de indicadores de desempeño, evaluaciones de programa e institucional (incluido el gasto), un conjunto de programas de mejoramiento de la gestión ligados a pago por desempeño, un fondo competitivo para el financiamiento de nuevos programas o la reformulación o expansión de programas existentes y el desarrollo de *balances de gestión integral*. Esta iniciativa forma parte de la estrategia del gobierno de conceder mayor autonomía de gestión a los servicios públicos a cambio del control fiscal sobre la efectividad de la ejecución de los programas, lo que será reforzado con la puesta en marcha del sistema de información de la gestión financiera del Estado.

En este contexto, la modernización del empleo público y, en particular, la creación de un nuevo marco para la gestión de los funcionarios públicos, ha sido considerado como un requerimiento institucional básico para profundizar en la estrategia de gestión por resultados de la administración chilena. La reforma se puso en marcha a través de la aprobación y promulgación de la Ley del Nuevo Trato Laboral y Alta Dirección Pública (Ley 19.882 de junio de 2003). Esta es una iniciativa que se originó en un acuerdo suscrito en diciembre de 2001 entre el Gobierno y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), y que fue incluida en enero del 2003 en la Agenda Nacional de Reforma del Estado, acordada con todas las fuerzas democráticas con representación parlamentaria.

La reforma realizada se centró en cuatro grandes objetivos:

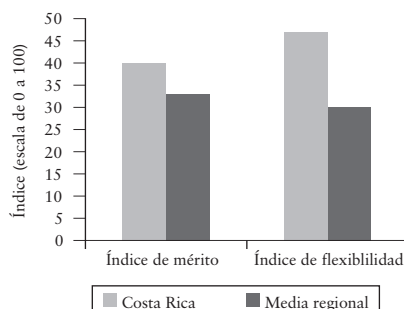
- Instaurar el Sistema de Alta Dirección Pública, con un proceso de preselección pública y basada en méritos de los altos directivos (primer y segundo nivel de los servicios), manteniendo la designación por las autoridades políticas correspondientes y estableciendo un sistema de incentivos remunerativos con base en desempeño; el sistema es supervisado por un Consejo de la Alta Dirección Pública designado en el legislativo por mayoría de dos terceras partes, lo que permite una participación de varios partidos en el mismo.
- Impulsar una nueva política en materia de acceso y desarrollo del personal de la administración pública, extendiendo los sistemas de acceso profesionalizado por concurso hasta el tercer nivel de los servicios y creando sistemas transparentes de concursos para la promoción interna.
- Establecer un incremento de las remuneraciones variables de un 8% en un período de tres años por cumplimiento de metas basadas en los programas de mejoramiento de gestión.
- Crear en el Ministerio de Hacienda el Departamento Nacional del Servicio Civil, como la nueva institución para hacer efectivos los cambios introducidos en la Ley.

*Fuente:* Compilación de los autores.

#### Recuadro 4.4 Mérito y flexibilidad en el gobierno central de Costa Rica

Las prácticas de gestión de los recursos humanos en el gobierno central de Costa Rica muestran una mejor incorporación de los criterios de mérito y flexibilidad que muchos otros países de la región.

Índices de mérito y flexibilidad: Costa Rica y promedio regional



El Estatuto de Servicio Civil (promulgado en 1953) establece procesos de selección por concurso público, la igualdad de acceso a los cargos públicos, el nombramiento basado en la idoneidad comprobada, el mérito, la carrera administrativa y la estabilidad en el puesto. En la práctica existen también elementos de flexibilidad, como criterios de selección modificables, la realización de concursos internos o externos, la posibilidad de cancelar plazas por razones de reestructuración y la de establecer regímenes diferenciados en cada organización.

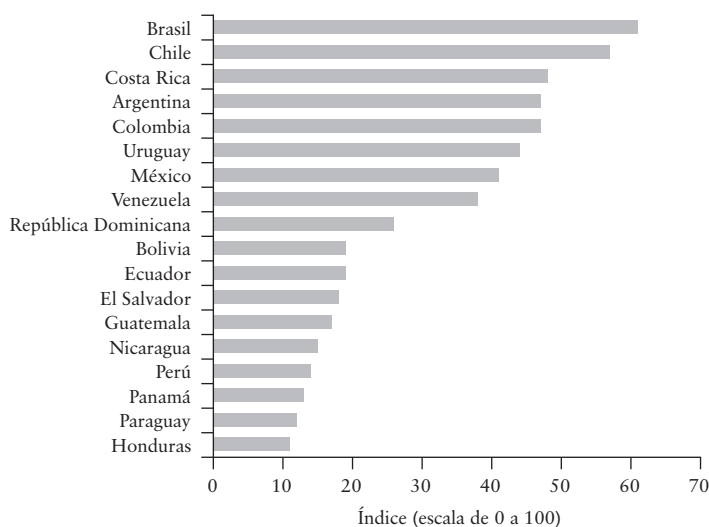
Aproximadamente la mitad de las plazas del gobierno central se cubren mediante procesos en los cuales se garantiza razonablemente la aplicación de los criterios de mérito y profesionalismo como base para las remuneraciones, para evitar prácticas de arbitrariedad y politización. La mayoría de las posiciones se abren a concursos internos o externos, existiendo un número razonable de puestos en los que se designa a personal de confianza o por decisión política. El reclutamiento es generalmente abierto, profesional y relativamente independiente, tanto a nivel regulatorio como en la práctica. Uno de los principales factores determinantes de que las decisiones de incorporación se ajusten al criterio de mérito, es el margen relativamente amplio de independencia con que cuenta la Dirección General de Servicio Civil, entidad central que controla los procesos de selección.

La administración de recursos humanos es también ampliamente flexible y esto se manifiesta en la forma bastante liberal como pueden aplicarse las herramientas de organización del trabajo, la existencia de mecanismos de “escape” a la rigidez del subsistema salarial a través de adiciones salariales, la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta, la posibilidad de reducir plazas por razones organizativas y las oportunidades que la capacitación brinda para escalar rutas de carrera.

Fuente: BID, 2005a.



Gráfico 4.6 Índice de capacidad funcional



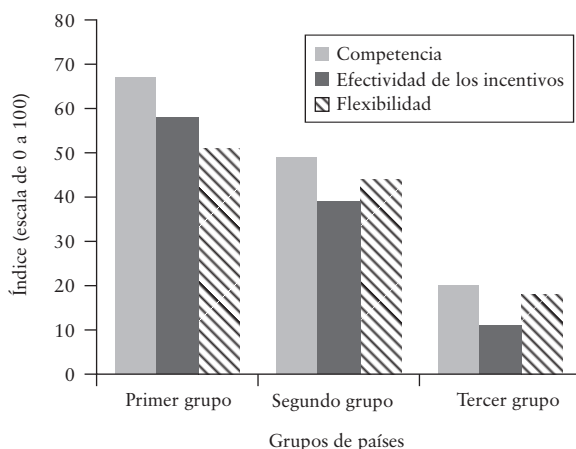
*Fuente:* Compilación de los autores con base en información de estudios comparativos de sistemas de servicio civil en 18 países latinoamericanos, realizados como parte de la Red sobre Administración de Políticas Públicas y Transparencia.

Les sigue un grupo de países con índices entre 35 y 50, formado por Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela. El grupo con peores resultados presenta índices de entre 10 y 25, y está formado por Bolivia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú.

Este índice de capacidad funcional resulta de la combinación de tres atributos. El primero –expresado mediante el índice de competencia– alude a la eficacia con que se aseguran niveles de calificación profesional adecuados en los servidores públicos. El segundo –al cual se refiere el índice de eficacia de incentivos– mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio. Entre las prácticas de gestión consideradas destacan las de gestión de remuneraciones y gestión del rendimiento. Finalmente, el tercero –que se refleja en el índice de flexibilidad– alude al grado en que las políticas y prácticas de servicio civil facilitan la adaptación a los cambios y la adopción de innovaciones. El gráfico 4.7 muestra el comportamiento de estos subíndices para cada uno de los tres grupos de países que hemos distinguido en el párrafo anterior.

Los puntajes de los países del primer grupo (Brasil y Chile) reflejan sistemas de servicio civil capaces de influir e incentivar positivamente el

Gráfico 4.7 Subíndices de capacidad funcional (índices promedio por grupos de países)



*Fuente:* Compilación de los autores con base en información de estudios comparativos de sistemas de servicio civil en 18 países latinoamericanos, realizados como parte de la Red sobre Administración de Políticas Públicas y Transparencia.

*Nota:* El primer grupo comprende a Brasil y Chile; el segundo a Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela, y el tercero a Bolivia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú.

desempeño de los empleados públicos. Los funcionarios públicos de estos países tienen grados elevados de tecnificación profesional y sistemas de capacitación con algún grado de contenido estratégico. El puntaje del índice de eficacia de incentivos responde a sistemas ordenados de gestión salarial, con relativa equidad interna y procesos para mejorar la competitividad salarial, así como procesos de evaluación que comienzan a relacionar el desempeño individual con el grupal e institucional. Los sistemas de trabajo son flexibles, especialmente en el caso de Brasil, donde actualmente es posible la promoción horizontal (como alternativa a las carreras jerárquicas) y donde las relaciones de trabajo fueron en general flexibilizadas mediante una enmienda constitucional (*véase* el recuadro 4.5).

En el caso de los países del segundo grupo (Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela) el aspecto más débil respecto a su capacidad funcional reside en las posibilidades que tienen sus sistemas de servicio civil para incentivar a los empleados públicos mediante el sistema salarial y la gestión del desempeño. Pese a que dichos países han pasado por procesos de ordenamiento del sistema salarial, persisten situaciones de inequidad interna y problemas de competitividad salarial en los niveles gerenciales. En estos países ha habido intentos

#### *Recuadro 4.5* Brasil: Reforma y adaptación de una burocracia administrativa clásica

La reforma de la administración pública en Brasil es excepcional por un conjunto de razones.

- En primer lugar, porque ningún país se ha embarcado en la incorporación de los modelos gerenciales con la misma ambición que Brasil durante el primer mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso.
- En segundo lugar, porque estas reformas han terminado fortaleciendo la naturaleza tradicional basada en méritos de la administración central, más que reformando el aparato estatal bajo esquemas gerenciales.
- En tercer lugar, porque se han conseguido importantes progresos en la reforma de la gestión de los recursos humanos, a pesar de las enormes dificultades políticas que esto planteaba en el contexto del sistema político brasileño.

Dos factores incidieron para que la reforma adquiriera prioridad en el primer mandato del presidente Cardoso. Por un lado, la visibilidad del enorme costo de la factura salarial del sector público como resultado de la Constitución de 1988. Por otro lado, el nombramiento de Luiz Carlos Bresser Pereira como ministro de Reforma del Estado, arquitecto intelectual y político de la reforma y quien aprovechó su amistad con el Presidente para que la reforma ganara impulso y perfil político. En el segundo mandato la salida de Bresser Pereira y la desaparición del Ministerio de Reforma del Estado no significaron el fin de la dinámica reformadora. Al contrario, ésta se benefició de la consolidación en un único ministerio de las áreas de gestión, recursos humanos, presupuestos y planificación. El deterioro de la situación fiscal hizo que la reforma se concentrara en el control del gasto de personal y el fortalecimiento de la meritocracia en áreas clave del poder ejecutivo.

Como resultado, en unos pocos años el perfil de los recursos humanos en la administración federal cambió significativamente. En primer lugar, los gastos de personal pasaron de representar más del 50% del gasto corriente del presupuesto federal en 1995 al 35% en 2001; a pesar de la reducción del gasto, el sueldo promedio de los funcionarios públicos creció 21% en ese período. En segundo lugar, mientras que en 1995 sólo el 39% de los funcionarios federales tenían grado universitario, esa proporción subió a 63% en 2001. La reforma iniciada en 1995 no consiguió crear una burocracia totalmente profesional y basada en méritos en la administración federal, pero ha logrado importantes progresos en esa dirección.

Fuente: Compilación de los autores.

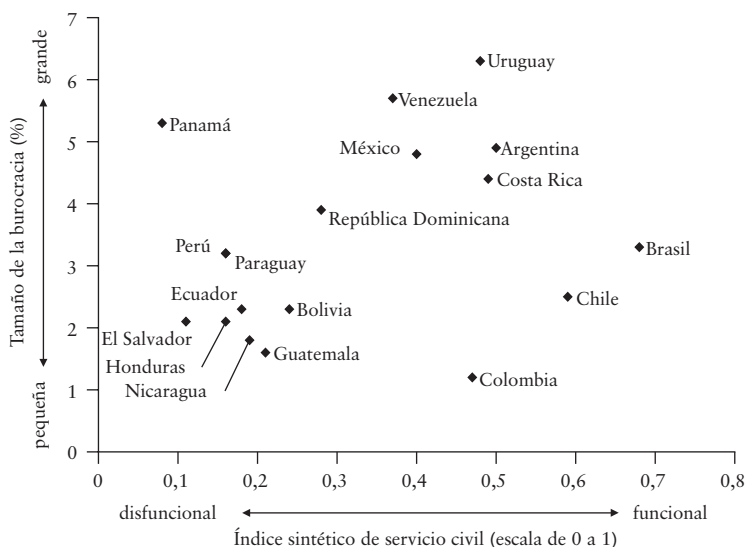
de aplicación de sistemas generalizados de evaluación del desempeño, pero tienen dificultades de implementación. En cuanto a la promoción de la competencia profesional de los servidores públicos, si bien en estos países se requiere la titulación universitaria, hay situaciones de sobrecarga

lificación de funcionarios (en Costa Rica) y situaciones en las cuales más que la competencia se promueve una “cultura del título” (en Uruguay). Los manuales de cargos existen, pero se basan en méritos formales (en Venezuela y Colombia). Por otra parte, la flexibilidad de los sistemas de trabajo es algo menor que en el grupo anterior de países, con rigidez en la estructura de cargos (en Uruguay y Venezuela) y exceso de rigidez en las descripciones de puestos (en Colombia).

Los países del tercer grupo (Bolivia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú), con puntajes muy bajos en los tres índices, presentan una situación de grave precariedad en la capacidad técnica de sus administraciones públicas. Al igual que en el segundo grupo –pero con puntajes muy inferiores– su mayor debilidad reside en los sistemas de retribución y gestión del desempeño. Estos países comparten entre sí la diversidad de criterios de pago, la falta de información sobre las remuneraciones, los altos niveles de desigualdad y la ausencia de evaluación de desempeño (pese a estar anunciada en las normas) o intentos de aplicación parcial con fuerte sesgo a la benevolencia. La competitividad salarial varía dentro de este grupo, pero aun cuando los salarios *promedio* son semejantes a los del sector privado, persisten segmentos con baja competitividad debido a la dispersión de los sistemas salariales. En relación con los índices de competencia y flexibilidad, estos países tienen fuerzas laborales con muy baja calificación profesional, perfiles y puestos laborales definidos sin estudios técnicos o simplemente inexistentes (en Perú), sistemas de capacitación sin contenido estratégico y “sistemas de puestos” sumamente rígidos. Sin embargo, en algunos países, debido al escaso desarrollo de los sistemas de gestión del empleo, no hay propiamente un problema de rigidez, pues no existen reglas que impidan las decisiones discrecionales (en Bolivia y República Dominicana).

Es ilustrativo comparar ahora estos resultados cualitativos con el tamaño de la burocracia (*ver* el gráfico 4.8). Para este propósito se utiliza el índice sintético de servicio civil que incorpora las dimensiones de eficiencia de la inversión en el servicio civil, mérito y capacidad funcional, así como otros índices cualitativos. El resultado indica que la cantidad y la calidad no están necesariamente correlacionadas, pues hay países caracterizados por burocracias disfuncionales, grandes o pequeñas. Solamente Brasil y Chile tienen administraciones públicas de tamaño relativamente moderado que a la vez son aceptablemente funcionales.

Gráfico 4.8 Tamaño y calidad de la administración pública



Fuentes: Carlson y Payne, 2003; Longo, 2005.

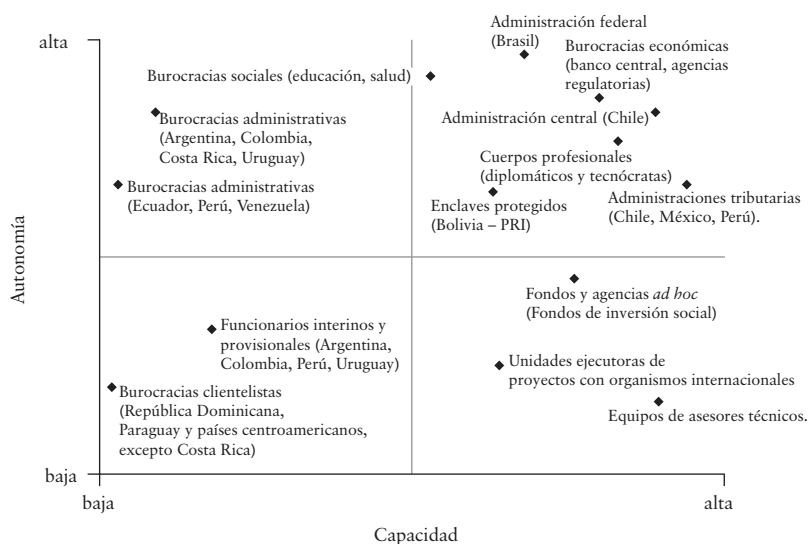
Nota: El tamaño de la burocracia se define como el empleo público total como porcentaje de la población total. El índice sintético de servicio civil es una combinación de un conjunto de índices de eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora del servicio civil.

## La heterogeneidad al interior de la administración pública: formas burocráticas y papeles predominantes

A pesar de la anterior caracterización general, la burocracia en los países de América Latina no se presenta como un actor único y homogéneo. Dada la extraordinaria heterogeneidad de los elementos constitutivos de la burocracia estatal, se trata más bien de un conjunto de organizaciones complejas e independientes, que no necesariamente responden a la misma configuración entre autonomía y capacidad. Esta heterogeneidad puede proporcionar algunas claves para entender la dinámica interna del aparato estatal y el grado en el que diferentes partes de la burocracia pueden representar distintos papeles, hasta contradictorios en un mismo país.

Tomando como punto de partida esta afirmación, se desarrolla una descripción de las formas que puede tomar el actor burocrático al interior de los países (*ver* el gráfico 4.9). Se trata de formas o “tipos”, que distan de ser exactas y que se proponen con fines exclusivamente descriptivos. Estos tipos pueden coexistir de forma simultánea en el aparato estatal,

Gráfico 4.9 Configuraciones burocráticas



*Fuente:* Compilación de los autores con base en información de estudios comparativos de sistemas de servicio civil en 18 países latinoamericanos, realizados como parte de la Red sobre Administración de Políticas Públicas y Transparencia.

aunque su grado de presencia puede diferir de país a país, con conformaciones específicas dependiendo de los contextos históricos y de las prácticas políticas predominantes. Asimismo, cada tipo de burocracia muestra una propensión a determinados papeles en el proceso de diseño de políticas, aunque pueden existir excepciones que exceden el marco del actual análisis.

### *La burocracia administrativa o clásica*

Se caracteriza por una baja capacidad y una autonomía relativamente alta. Está compuesta por el aparato que ejerce funciones administrativas en los diversos ministerios y sectores del Estado. Este ámbito está normalmente cubierto por normas formales de mérito, que no se aplican y que representan los intentos frustrados o a medio camino de desarrollar una burocracia weberiana clásica. En esta configuración, los funcionarios han llegado a sus cargos más por criterios políticos que por méritos, pero pueden tener estabilidad. Cuentan con poca capacidad técnica y es difícil utilizar incentivos para mejorar su desempeño. Son los ámbitos más

afectados por recortes presupuestarios (en algunos países, como Perú o Uruguay, el ingreso a estos cuerpos está congelado). Aquí se sitúan, en distintos grados de autonomía y capacidad, las burocracias administrativas de Ecuador, Perú o Venezuela (en el nivel más bajo) y de Colombia, Costa Rica y Uruguay en el nivel más alto.

Este tipo de burocracia tiene poca capacidad para ejercer un papel activo en los ciclos de decisión e implementación de las políticas públicas. Su escasa capacidad impide una influencia efectiva en la fase de toma de decisiones, que ocurre sobre todo en la superestructura política de los ministerios, de la cual está desconectada. Pueden desempeñar algún papel en la implantación, aunque con un sesgo hacia el formalismo y el control de procedimientos burocráticos y no hacia la gestión de los servicios. Su potencial como recurso para el intercambio político es limitado como consecuencia de la estabilidad de sus miembros y el progresivo declive de su importancia cuantitativa.

### *La burocracia clientelista*

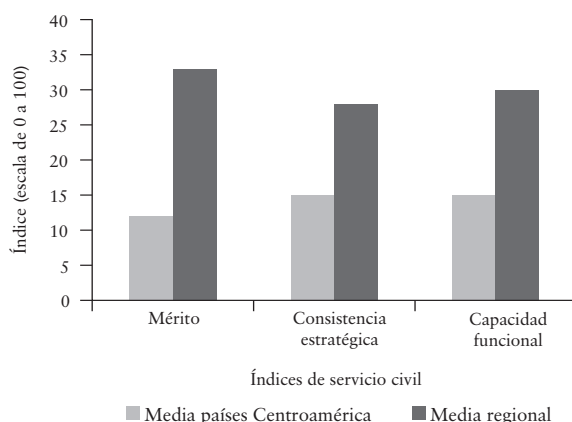
Se caracteriza por baja autonomía y baja capacidad. Este grupo está conformado por funcionarios que ingresan temporalmente al gobierno según criterios de confianza o afiliación partidaria. Las rotaciones ministeriales o los cambios de gobierno influyen en la conformación de las plantas y pueden implicar cambios masivos de funcionarios. Un subconjunto de estas burocracias se produce cuando el control del acceso y la permanencia no están en manos del sistema de partidos, sino de organizaciones sindicales o gremios. Los casos más acentuados se dan en los países centroamericanos (véase el recuadro 4.6), con la excepción de Costa Rica, en Bolivia (salvo en algunos enclaves con sistemas por méritos), República Dominicana y Paraguay. En México, el control del aparato gubernamental se ha dividido tradicionalmente entre el partido gobernante para los conjuntos de jefes (hasta la recientemente aprobada Ley de Carrera) y los sindicatos para los restantes puestos de trabajo. Paralelamente, es posible encontrar núcleos de estas características en otros países, como Argentina (designaciones transitorias), Colombia (designaciones provisionales), Uruguay (contratados) o Perú (servicios no personales), al amparo de regímenes transitorios o especiales de empleo que conceden al gobierno una mayor flexibilidad en nombramientos y desvinculaciones.

Los papeles de esta configuración se vinculan a su carácter de recurso político del partido gobernante que los intercambia por votos o apoyos políticos. Esta burocracia es una extensión más del actor político partidario, pudiendo tener alguna capacidad de veto frente a segmentos

#### *Recuadro 4.6* Burocracias clientelistas en los países centroamericanos

Las burocracias de los países centroamericanos –con excepción de Costa Rica– presentan las características de escasa autonomía y baja capacidad técnica propias de las burocracias clientelistas. Los índices de mérito, consistencia estratégica y capacidad funcional en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, son claramente inferiores a la media regional.

Índices de servicio civil: Países centroamericanos (sin Costa Rica) y media regional



El ingreso a la administración pública y el progreso en la carrera están fuertemente influidos por criterios políticos o clientelistas, bien sea porque no existe un marco normativo que regule dichos procesos (en Nicaragua) o porque existiendo dicha normativa, es desconocida en la práctica (en Honduras y Guatemala). La convocatoria abierta a concursos de selección es una práctica muy poco utilizada y los contados esfuerzos por introducirla han sido rápidamente abandonados (en Guatemala). Se registran, sin embargo, algunas acciones y avances tendientes a evitar la discriminación en la contratación en función al género y grupo étnico (en Nicaragua, Honduras y El Salvador). El despido de un número significativo de empleados públicos como resultado de los cambios en la conducción política de las entidades públicas es una costumbre bastante extendida. Por otra parte, la inexistencia generalizada de políticas salariales lleva a que las prácticas de compensación sean presa fácil de presiones corporativas y clientelistas.

El escaso desarrollo de las funciones de planificación, gestión del rendimiento y capacitación conduce a que la gestión de los recursos humanos esté desvinculada de las prioridades estratégicas del gobierno y de las organizaciones públicas.

*(Continúa en la página siguiente)*



(Continuación recuadro 4.6)

La inexistencia o debilidad de los sistemas de gestión del desempeño—expresada en la falta de sistemas eficaces de evaluación del desempeño—la ineficiencia de los sistemas salariales y la debilidad de la oferta de capacitación, inciden para que las administraciones públicas muestren una baja capacidad técnica para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Aunque ha habido algunos esfuerzos por mejorar la organización de los puestos de trabajo o permitir despidos por razones técnicas u organizacionales (en Nicaragua y Guatemala), en general los sistemas de empleo siguen siendo muy rígidos, impidiendo la movilidad y el traslado horizontal.

Fuente: BID, 2005b.

burocráticos profesionales o basados en méritos, con los que puede entrar en conflicto. Su papel en la elaboración de políticas o su implantación es prácticamente nulo, salvo en el plano más operativo de las tareas más simples y rutinarias.

### *La burocracia paralela*

La forman equipos “técnicos” o de “proyectos”. Lo propio de esta modalidad es la baja autonomía y alta capacidad. Está conformada por conjuntos de jefes que se han incorporado bajo formas contractuales flexibles, que se han expandido en la mayoría de los países de América Latina desde principios de los años noventa, mostrando tendencias a consolidarse. Su régimen laboral suele estar regido por normas relativas a contratos de servicios u otras formas jurídicas. No forman parte de las estructuras permanentes aunque en varios países la renovación de estos cuerpos se realiza sucesivamente. Estos grupos de funcionarios no responden estrictamente a un partido político y presentan conocimiento experto en algún área temática de política. En la mayoría de los casos se han incorporado para cubrir determinadas necesidades técnicas y en algunos casos han desarrollado habilidades técnico-políticas. Suelen configurar instituciones paralelas, o lo que se ha denominado “ministerios paralelos”, fuera o al interior de las dependencias ordinarias. Estas estructuras pueden ser más o menos exitosas y encontrar resistencia por parte de los otros actores burocráticos internos.

Su participación en el ciclo de las políticas públicas es diferente, según la posición que ocupen. Una versión está representada por los equipos de asesores técnicos que desempeñan un papel clave en el diseño de las alternativas de política cerca a la cabeza del poder ejecutivo. Otra versión

consiste en equipos centrados en asegurar la ejecución de las políticas, los proyectos o la entrega efectiva de determinados servicios públicos. Aquí podemos situar, en diversas combinaciones de autonomía y capacidad, los grupos que gestionan proyectos con financiación internacional o los fondos sociales.

### *La burocracia basada en méritos*

Se caracterizan por combinaciones diferentes de alta autonomía y capacidad. Están integradas por funcionarios con estabilidad, reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con diversos incentivos a un desempeño profesional de su trabajo. Integran este grupo tanto burocracias administrativas en las que se ha preservado el mérito y la capacidad, como en los casos de Chile o Brasil (carreras y cargos gubernamentales), entidades independientes vinculadas a la burocracia fiscal o económica (como los bancos centrales, las entidades regulatorias o las administraciones tributarias como la Sunat y el Servicio de Impuestos Internos en Perú y Chile; véase el recuadro 4.7), y carreras profesionales que han establecido estatutos propios de personal basados en el mérito y la capacidad (la carrera diplomática en diversos países, como México o Brasil, los administradores gubernamentales en Argentina y algunos técnicos, como economistas, abogados o ingenieros en otros países). A medio camino entre las burocracias administrativas y las basadas en méritos, aunque dependiendo de los países y de los sectores, se situarían las burocracias de los sectores sociales (personal de los sectores de educación y salud).

Estas son burocracias que opinan y actúan. La mayoría tienen responsabilidades específicas: áreas de la política pública que requieren un grado de formación o conocimiento diferencial, lo que les atribuye opinión y capacidad de influencia sobre el área en la cual actúan y les convierte en actores importantes para sostener la estabilidad y orientación al interés público de las políticas. Conforman un actor y presentan culturas específicas, que pueden ser cerradas y con fuerte compañerismo, lo que produce sesgos corporativos (a lo cual se ha denominado en Brasil “aislamiento burocrático”). Esto les puede hacer más propensos a participar en el diseño que en la implantación de las políticas y a reivindicar espacios de decisión autónomos, lo que les genera conflictos con el poder político; también es normal que puedan establecer alianzas con otros poderes del Estado e incluso con intereses externos, lo que, por un lado, les atribuye capacidad de interlocución externa, pero les hace susceptibles de captura.

### *Recuadro 4.7* La creación de burocracias basadas en méritos en las administraciones tributarias

Para enfrentar la crisis fiscal, hacia finales de la década de 1980 los gobiernos empezaron a realizar importantes esfuerzos por incrementar la recaudación tributaria (*véase* el capítulo 6). A la par que introdujeron cambios en sus políticas tributarias, emprendieron significativas reformas de las entidades recaudadoras de tributos internos. Hasta los años ochenta la gran mayoría de entidades recaudadoras eran organismos de línea de los ministerios de finanzas, regidas por las normas generales de gestión del empleo público. A finales de los años noventa, como resultado de esfuerzo reformador, en diez países (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Perú y Venezuela) las administraciones tributarias gozaban de algún tipo de autonomía presupuestaria, financiera o administrativa.

Un elemento común en los procesos de reforma de las administraciones tributarias fue dotarlas de marcos normativos que les permitieran gestionar sus recursos humanos con algún grado de autonomía respecto a los sistemas regulares de empleo público. Una de las reformas más radicales fue la que experimentó la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) de Perú, mediante la cual se permitió incluso que los funcionarios fueran contratados bajo el régimen laboral privado. En la mayoría de casos se incluyeron cambios o regímenes especiales dentro del marco general de gestión de los recursos humanos, que permitieron a las entidades recaudadoras incorporar nuevo personal mediante concursos públicos, implementar carreras administrativas internas y mejorar significativamente los niveles salariales. Es importante tener en cuenta que estos cambios no fueron adoptados de manera provisional o temporal, puesto que formaron parte de un paquete de medidas de reforma sustantiva de entidades permanentes y de línea –como son las administraciones tributarias– mediante las cuales se implantaron marcos administrativos que aunque son diferentes a los de buena parte de las administraciones públicas en general, gozan de estabilidad hasta la fecha.

Las administraciones tributarias que fueron reformadas lograron conformar plantas de personal con un elevado componente profesional, reclutado por mérito, vinculado a los objetivos estratégicos de la organización y con capacidad para participar en el proceso de elaboración de la política tributaria y para mejorar sustantivamente los procesos de fiscalización, recaudación y servicio al contribuyente. El diagnóstico del servicio civil peruano muestra que la Sunat obtiene puntajes superiores a los del resto de la administración pública en los índices de mérito y capacidad funcional, constituyendo así una buena muestra de una burocracia basada en méritos en funcionamiento.

*Fuente:* Compilación de los autores.

## Conclusiones

En los últimos años las administraciones públicas en América Latina han sido objeto de numerosas transformaciones, la mayoría como resultado de reformas económicas y fiscales, pero en ocasiones como producto de estrategias de reforma directamente enfocadas en la gestión pública. Como resultado, se ha reducido el empleo público directo, aunque no se ha moderado el costo de la nómina pública. El éxito y la sostenibilidad de las estrategias de recorte del empleo público ha sido muy variado. Un fenómeno habitual ha sido la aparición de burocracias paralelas y empleos con diversas formas contractuales. También ha habido transferencia de la actividad empleadora a los gobiernos subnacionales, todo lo cual puede restar validez a las estadísticas disponibles.

Aunque los reformadores parecen haber sido conscientes de la necesidad de mejorar la calidad del desempeño de las administraciones públicas, infortunadamente, salvo en algunos países (como Brasil y Chile) y en algunos sectores (burocracias fiscales y regulatorias) no se constatan progresos notables. Las administraciones de la región siguen fuertemente caracterizadas por su falta de autonomía y capacidad técnica, por su escasa capacidad para incentivar a los trabajadores públicos y por la falta de coherencia entre los recursos humanos disponibles y los necesarios para enfrentar los desafíos de política de los países. Idealmente, la reforma de las administraciones públicas ha perseguido reducir el tamaño de la burocracia y mejorar su calidad, combinación que sólo han conseguido Brasil y Chile. Otros países, como México y Uruguay, han conseguido elevar el desempeño, pero a un costo mayor. En general, la reforma de las administraciones públicas en los demás países ha sido promovida por una orientación fiscalista que no ha producido los recortes esperados de gasto y que no ha mejorado el desempeño.

Las transformaciones de las administraciones públicas de las dos últimas décadas han dado origen a las más diversas configuraciones burocráticas. Incluso dentro de un mismo país, en algunas áreas de política ha mejorado sustantivamente la gestión de los recursos humanos, mientras que otras se hallan sumidas en los tradicionales problemas de escasa autonomía y baja capacidad técnica. Aunque esto implica mejoras parciales, también configura un escenario más complejo de reforma, dado que conlleva plantearse distintas rutas de intervención sobre diversos sectores de la administración. Una implicación importante de esta situación es que deben mirarse con extrema cautela los enfoques de reforma de carácter uniforme, pues se corre el riesgo de poner en peligro los avances logrados en determinados sectores (como las administraciones tributarias) por un afán homogenizador. Una aproximación más selectiva y contingente de los esfuerzos de reforma debe equilibrarse con procesos

que busquen paulatinamente dar coherencia al conjunto, mediante el fortalecimiento de las funciones transversales de gestión de los recursos humanos, basadas en unidades centrales altamente profesionalizadas, con gran autonomía técnica y dotadas de instrumentos de gestión que vayan mucho más allá de la pura administración de personal.

Tras todos estos años, el avance de la gestión basada en méritos sigue siendo el gran reto de la reforma de la administración pública en América Latina. No obstante, en las sociedades abiertas de hoy no debe confundirse a los sistemas basados en méritos con la creación de una casta de funcionarios que, una vez han demostrado su competencia técnica, pueden evadir exigencias de rendimiento y responsabilidad. Tampoco con la creación de burocracias paralelas al amparo de los préstamos de organismos internacionales; éstas deben asumirse como situaciones transitorias y estar sujetas a estrategias de institucionalización en el mediano plazo. Los países necesitan administraciones competentes pero flexibles, capaces de responder y adaptarse a las demandas de la sociedad. La experiencia de algunos países, como Chile, demuestra que se puede avanzar al mismo tiempo en los sistemas basados en méritos y en la capacidad de crear incentivos, manteniendo un sector público eficiente y flexible.

## Referencias

- Armijo, Marianela (2002) "Modernización administrativa y de la gestión pública en Chile", en: *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafío*, L. Tomassini. y M. Armijo, editores, Santiago: LOM, Instituto Asuntos Públicos Universidad de Chile.
- Barezelay, Michael. 2001. *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, CA., University of California Press/Russell Sage Foundation.
- . 2003. "The Process Dynamics of Public Management Policy-Making". *International Public Management Journal* 6 (3):251-81.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2005a. "Regional Policy Dialogue. Institucional Dialogue on Civil Service Systems (Formato abreviado). 2005 Case: Costa Rica". BID, Washington, D.C.
- . 2005b. "Regional Policy Dialogue. Institucional Dialogue on Civil Service Systems (Formato abreviado). 2005 Cases: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama". BID, Washington, D.C.
- . 2005c. "Regional Policy Dialogue. Institucional Dialogue on Civil Service Systems (Formato abreviado). 2005 Case: Peru". BID, Washington, D.C.
- Carlson, Ingrid y J. Mark Payne. 2003. "Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe". En *Red*

*de gestión y transparencia de la política pública. Servicio civil: temas para diálogo*, Koldo Echebarría, editor. Washington, D.C., Regional Policy Dialogue, BID.

Cortázar Velarde, Juan Carlos. 2002. "La reforma de la administración pública peruana (1990-97). Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas de gestión pública". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Gaetani, Francisco. 2003. "Public Management Policy Change in Brazil: 1995-1998". *International Public Management Journal*, 6 (3), 327-341.

Longo, Francisco. 2005. "Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil: informe final de síntesis". Artículo presentado para la Fifth Meeting of the Public Policy Management and Transparency Dialogue: Civil Service Reform 17-18, BID, Washington, D.C.

Panizza, Ugo. 1999. "Why Do Lazy People Make More Money? The Strange Case of the Public Sector Wage Premium". Documento de trabajo WP-403, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

———. 2000. "The Public Sector Premium and the Gender gap in Latin America: Evidence from the 1980s and 1990s". Documento de trabajo WP-431, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Webb, R. y Graciela Fernández Baca. 1994. *Statistical Yearbook: Peru in Numbers 1994*. Lima, Perú, Cuánto.

Whitehead, Laurence. 1994. "State Organization in latin America Since 1930". En *The Cambridge History of Latin America*, Leslie Bethell, editora, Vol. 6, 3-95. Cambridge, RU, Cambridge University Press.



# Instituciones presupuestarias

*Gabriel Filc y Carlos Scartascini*

A MEDIADOS DE LOS AÑOS OCHENTA, la mayoría de las economías latinoamericanas atravesaba una crisis fiscal. El endeudamiento externo de algunos países se había multiplicado por 10 desde la década anterior y el déficit fiscal en varios casos superaba el 10% del PIB. Las restricciones que generó la crisis de la deuda fueron superadas en un primer momento a través de la utilización del impuesto inflacionario,<sup>1</sup> solución que llevó a las crisis hiperinflacionarias de finales de la década. En ese contexto, el presupuesto no operaba como debía, o sea como una herramienta de planeación de las políticas públicas. Con la disminución de la inflación y el asentamiento de las nuevas democracias, el presupuesto cobró renovada vigencia, principalmente por el interés del poder ejecutivo por mantener las finanzas bajo control, el de los partidos políticos en el Congreso por responder a las demandas de gasto público y servicios sociales, y el de la sociedad civil por controlar a sus representantes. Al reabrirse los mercados de capitales internacionales para los países latinoamericanos, gracias al Plan Brady en 1989, se generaron incentivos adicionales para el buen manejo macroeconómico, y por consiguiente para mejorar el proceso presupuestario.<sup>2</sup>

- 
- 1 El impuesto inflacionario es la pérdida del poder adquisitivo del dinero en poder del público, que ocurre cuando el gobierno financia el gasto mediante el aumento de la cantidad de dinero disponible en la economía, más allá del aumento de la demanda monetaria.
  - 2 El escenario internacional también fue clave para impulsar reformas presupuestarias, tanto por los cambios que operaron en diversos países desarrollados (por ejemplo, el Gramm-Rudman-Hollings Act en Estados Unidos, el Tratado de Maastricht en la Unión Europea, y el Fiscal Responsibility Act en Nueva Zelanda) como por el nuevo interés en la literatura en explicar los sucesos de los ochenta y las diferencias entre los países. El denominado consenso de Washing-



Los objetivos de las reformas a las instituciones presupuestarias estuvieron estrechamente ligados a las causas que las motivaron. El proceso de democratización en muchos países contribuyó a fomentar reformas que permitieran a los nuevos actores políticos participar en el proceso de asignación de los recursos públicos con mayor información a partir del incremento de la transparencia de las cuentas públicas. La crisis de la deuda contribuyó a propiciar reformas lideradas por el poder ejecutivo, en particular los ministros de finanzas en consonancia con las instituciones financieras internacionales, orientadas a controlar el déficit público para garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas. El proceso de democratización y control de las finanzas públicas generó también demandas de la sociedad por lograr una mayor efectividad del gasto. Así, el poder ejecutivo, principalmente a través de los ministerios de línea, reconoció la necesidad de mejorar la provisión de bienes públicos para evitar un descontento creciente de la población. Los organismos multilaterales se sumaron a este proceso mediante la promoción de mecanismos de asignación de gasto que permitieran asegurar la progresividad y la orientación del gasto hacia los grupos de menores ingresos.

Por otra parte, en el campo de las instituciones presupuestarias, desde 1985 se introdujeron límites legales a los resultados fiscales, se modificaron las relaciones de poder dentro del proceso de negociación del presupuesto, y se mejoró la transparencia de la información fiscal. El presente capítulo se concentra en el análisis de dichas reformas a las instituciones presupuestarias, entendidas como las reglas y procedimientos por las cuales se preparan, aprueban, ejecutan y controlan los presupuestos. El conjunto específico de instituciones presupuestarias en que se concentra este capítulo es aquel que fue definido para América Latina en los influyentes trabajos de Alesina y otros (1998) y Stein, Talvi y Grisanti (1999), expandido con algunas otras instituciones que recientemente han recibido atención por parte de los gobiernos.

Los presupuestos y los resultados fiscales dependen también de las instituciones políticas, las cuales afectan los procesos de negociación y, consecuentemente, los incentivos de quienes participan del proceso presupuestario. Por consiguiente, las reformas de los sistemas electorales, del sistema de partidos, del Congreso, o de los procesos de descentralización, pueden afectar tanto o más los resultados fiscales que las reformas a las instituciones presupuestarias.

---

ton le otorgó un envío adicional a este tipo de reformas, siendo la búsqueda de disciplina fiscal y los cambios en la prioridad del gasto, dos de sus componentes esenciales.

Las lecciones que se derivan de este capítulo son las siguientes:

- Los procesos de reforma, y los tipos de reformas emprendidas, han estado determinados por los objetivos de política y el contexto político en el cual se produjeron.
- Las instituciones presupuestarias determinan en buena medida los resultados fiscales.
- El éxito de las reformas (y las restricciones fiscales) depende en gran medida de la coyuntura en la cual son introducidas.
- El éxito de las reformas depende del esquema de incentivos imperante en el sector y en el juego político general.
- Las reformas a las instituciones presupuestarias pueden tener efectos de retroalimentación sobre el juego político en general. En algunos casos, este juego puede fortalecer las nuevas instituciones y hacer más sostenibles los resultados. En otros, puede jugar en contra de la viabilidad de las reformas.

## La importancia de las instituciones presupuestarias

Las instituciones presupuestarias son el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas según los cuales se elaboran, aprueban e implementan los presupuestos y mediante los cuales se determinan: a) las magnitudes del gasto público total, el déficit fiscal y el endeudamiento público (e implícitamente, por tanto, la sostenibilidad de las cuentas del sector público); y b) la asignación de los recursos por tipos de gasto y por grupos de beneficiarios.

Si las decisiones presupuestarias fueran determinadas por un planificador social capaz de internalizar todos los intereses, objetivos y restricciones sociales, no sería necesario contar con un proceso presupuestario formal. En la realidad, durante el proceso presupuestario interactúan numerosos actores, cada uno con sus incentivos y motivaciones, que inciden en el tamaño y la distribución de los recursos del Estado, sujetos al marco institucional que rige dichas interacciones. Este proceso de negociación genera resultados que pueden diferir considerablemente de los que se obtendrían si existiera un planificador social. Por ejemplo, las decisiones presupuestarias pueden generar decisiones de gasto ineficientes, déficit insostenible, o gasto público que responda al ciclo político. Las instituciones presupuestarias pueden contribuir a reducir esas divergencias. En particular, las instituciones presupuestarias pueden mitigar el “problema de los recursos comunes”, que resulta del hecho de que cada individuo por separado tiene interés por extraer lo más que puede de un fondo común, ignorando el efecto de su comportamiento sobre el tamaño total del fondo, y por tanto sobre el bienestar colecti-

vo. En materia fiscal, este problema se manifiesta en niveles excesivos de gasto público, déficit fiscal y endeudamiento.<sup>3</sup> En este contexto, las instituciones presupuestarias importan porque afectan las reglas del juego, ya sea imponiendo restricciones a todo el proceso presupuestario, o distribuyendo el poder, las responsabilidades y la información entre los diferentes actores, afectando así los resultados fiscales. Por ejemplo, el problema de los recursos comunes puede reducirse si se imponen límites numéricos al gasto total, o si se concentra el poder de decisión del gasto en aquellos actores que tienen mayores incentivos para defender la disciplina fiscal. Esta es la razón para otorgarle más poder al ministro de hacienda dentro del ejecutivo, y más poder al ejecutivo en relación con el legislativo para decidir la magnitud total del gasto.<sup>4</sup> Por supuesto, estos arreglos no bastan para lograr otros objetivos que también pueden ser deseables, como mejorar la representatividad del gasto público, para lo cual puede ser deseable incrementar la participación de los legisladores dentro del proceso, dándoles mayor libertad para efectuar reasignaciones entre las partidas de gasto propuestas por el ejecutivo.

- 
- 3 El problema de los recursos comunes tiene origen en dos importantes características de los presupuestos públicos: a) mientras los beneficios de los programas públicos tienden a concentrarse, los costos tienden a financiarse de un fondo de recursos comunes; b) el presupuesto es el resultado de un proceso de decisión colectiva, que involucra una variedad de agentes: legisladores, ministros de gasto, el ministro de finanzas, etc. Dado que la mayor parte de los agentes involucrados en el proceso presupuestario representa intereses geográficos o sectoriales, la combinación de estas dos características de los presupuestos públicos, bajo ciertos arreglos institucionales, puede generar una sobreutilización de los recursos comunes y producir gastos y déficit excesivos.
  - 4 El poder ejecutivo, en particular el presidente y el ministro de finanzas tienen interés en la sostenibilidad de las cuentas públicas (al menos en el corto plazo) dado que la ciudadanía tiende a señalarlos como los responsables del manejo macroeconómico. Este interés en la sostenibilidad puede observarse en apartes de discursos de distintos presidentes latinoamericanos: Vicente Fox (México): "...Y el tercer punto, mantener una estricta disciplina fiscal, aplicando medidas de austeridad y programas de ahorro en el gasto del sector público", en el mensaje ante la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión (1 de septiembre de 2001). Abel Pacheco (Costa Rica): "Necesitamos la reforma fiscal para sanear de una vez por todas las finanzas públicas; crear un entorno macroeconómico saludable y generar aun mayor confianza en los inversionistas y los productores" (San José de Costa Rica, 8 de mayo de 2002).

## Las reformas a las instituciones presupuestarias en América Latina

Los resultados fiscales dependen no sólo de las instituciones presupuestarias, sino también de las instituciones políticas, y en general del marco legal e institucional en el que se desenvuelve el Estado. En el presente capítulo nos limitamos, sin embargo, a describir las reformas que se introdujeron a aquellos aspectos de las instituciones presupuestarias que se han destacado en forma especial en la literatura (Alesina y otros, 1998; Stein, Talvi y Grisanti, 1999; Von Hagen, 1992; Von Hagen y Harden, 1995) por su impacto en los resultados fiscales; estos aspectos abarcan las reglas fiscales, las reglas de procedimiento y las reglas de transparencia.

Las reglas fiscales introducen límites superiores para ciertos indicadores fiscales seleccionados (restricciones numéricas) y limitaciones a la contratación de deuda que pueden ayudar a reducir las divergencias que se producen como consecuencia del problema de los comunes y el uso estratégico de los recursos públicos.<sup>5</sup> Estas restricciones pueden diferir de acuerdo con el indicador de desempeño fiscal al que se refieren, al rango legal de la norma que las establece, a su cobertura, etc. Por ejemplo, para reducir el déficit pueden incluirse leyes o normas de nivel constitucional de presupuesto equilibrado.

Las reglas de procedimiento determinan las funciones y prerrogativas de los actores que participan en las negociaciones. Por ejemplo, reglas más jerárquicas pueden concentrar el poder en materia presupuestaria en el ministro de finanzas al interior del gabinete, y en el ejecutivo en relación con el legislativo.<sup>6</sup>

---

5 Si se respetan, sus resultados pueden eliminar algunas de las debilidades del proceso presupuestario. Sin embargo, pueden también generar incentivos para la “contabilidad creativa”, limitar la flexibilidad de las políticas y dejar abierta la posibilidad de que los gastos y los impuestos actúen en forma estabilizadora (al menos en el caso de las reglas de presupuesto equilibrado). Por otro lado, las reglas presupuestales pueden resultar inoperantes si no hay mecanismos para hacerlas cumplir.

6 Las reglas colegiadas tienden a repartir el poder en forma más pareja. Las reglas de procedimiento más jerárquicas, que concentran el poder en aquellos actores con mayores intereses en mantener las finanzas bajo control pueden ayudar a mantener la estabilidad de las cuentas públicas. Por supuesto, incrementando la jerarquía no se consigue necesariamente una mayor representatividad de los gastos o que el ejecutivo no use sus nuevas atribuciones estratégicamente para obtener beneficios políticos inmediatos, generando ciclos electorales en el presupuesto.

Las reglas de transparencia permiten incrementar la disponibilidad de información y así favorecen la viabilidad del resto de las reglas. Por ejemplo, si se introducen reglas numéricas y/o de procedimiento para disminuir el déficit, una mayor transparencia puede evitar prácticas que tergiversen su efectividad, como la contabilidad creativa.

Dado el vasto universo de cambios legales que pueden afectar las instituciones presupuestarias, en este capítulo nos concentramos en el subconjunto de instituciones que han resultado más relevantes para los resultados fiscales según estudios académicos previos y la experiencia de las autoridades económicas. De esta manera, por el lado de las reglas fiscales, se considera la existencia y jerarquía de reglas numéricas que restringen el gasto total, el déficit o el endeudamiento, la utilización de marcos fiscales de mediano plazo, las restricciones al endeudamiento de los gobiernos subnacionales, y la existencia de fondos de estabilización. La introducción de leyes de responsabilidad fiscal cobra particular interés dentro de estas reformas. Por el lado de las reglas de procedimiento, se considera el poder del ministerio de finanzas sobre los ministerios de línea en la etapa de elaboración, el poder del ejecutivo sobre la legislatura en la etapa de aprobación, y el poder del ministerio de finanzas mediante el manejo de caja durante la etapa de ejecución. Por último, dentro de las reglas de transparencia, se considera cuánto cubre el presupuesto de la totalidad de las erogaciones del Estado y la disponibilidad de dicha información, con especial énfasis en la promulgación de leyes de transparencia.

La información proviene de un conjunto de encuestas sobre prácticas y procedimientos presupuestarios que realizaron conjuntamente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), complementadas con preguntas específicas para precisar en qué han consistido y en qué momento se hicieron las reformas desde 1990. Las respuestas a las encuestas (que reflejan la normativa vigente pero no necesariamente las prácticas en algunos casos) permiten identificar las restricciones presupuestarias que afectan todas las etapas de elaboración del presupuesto. Esta información ha sido cotejada y complementada con el análisis de los marcos legales y de documentos conexos producidos por el Banco Mundial, el BID y el Fondo Monetario Internacional.

### *El camino de las reformas*

Desde 1990 ha tenido lugar un proceso continuo de reforma a las instituciones presupuestarias en América Latina. En un número importante de países se introdujeron restricciones numéricas, fondos de estabilización, marcos plurianuales y restricciones al endeudamiento de los gobiernos

subnacionales. En varios países las restricciones numéricas se introdujeron en el marco de leyes de responsabilidad fiscal.

En términos de los procedimientos, la introducción de los sistemas financieros integrados supuso un aumento de la jerarquía del poder ejecutivo, principalmente a través de la introducción de la cuenta única de tesorería. En términos de transparencia, las leyes de responsabilidad fiscal usualmente incluyeron capítulos particulares sobre el tema, y aquellos países que no lo hicieron por esa vía promulgaron leyes específicas.

Si bien en la mayoría de los países estos cambios han ido en forma consistente en la dirección de fortalecer las instituciones presupuestales y la disciplina fiscal, en algunos casos se ha dado marcha atrás, en particular con los límites establecidos al déficit. En situaciones de crisis, algunos gobiernos optaron por relajar los lineamientos legales y reducir los requerimientos fiscales de las leyes vigentes; otros directamente desconocieron o evitaron cumplir con las nuevas reglas y procedimientos.

Se dieron dos momentos claramente diferenciados en el proceso de la reforma fiscal. A mediados de los años noventa, se produjo un auge de las reformas tendientes a otorgar mayor jerarquía a los ministerios de finanzas en las decisiones fiscales, probablemente como parte del proceso más amplio de estabilización y reforma estructural. El segundo momento de intensa actividad reformadora en materia presupuestal ocurrió hacia finales de dicha década, cuando se introdujeron gran parte de las restricciones fiscales y las normas de transparencia. En el cuadro 5.1 y el gráfico 5.1 se presentan la composición y evolución de las reformas a las instituciones fiscales desde 1990. Mientras que las reformas de las reglas jerárquicas se concentran principalmente entre 1994 y 2000, las reformas a las reglas fiscales y de transparencia tuvieron lugar mayoritariamente a partir de 1998. Los 18 países de la muestra introdujeron al menos una reforma a sus instituciones presupuestarias en el período analizado. Estas reformas tuvieron una alta dispersión. Por ejemplo, Argentina tuvo el doble de reformas que los países que le siguieron. En cuanto al tipo de reformas, siete países introdujeron leyes de responsabilidad fiscal que impusieron, entre otros componentes, límites al gasto o al endeudamiento. Cuatro de esos países debilitaron dichos límites en años subsiguientes.

### *Reglas fiscales*

Como indican el cuadro 5.1 y el gráfico 5.1, la mayoría de las reformas que introdujeron reglas fiscales tuvieron lugar hacia finales de los años noventa y principios de la década actual. En algunos casos, estas reformas fueron específicas, pero en su gran mayoría se produjeron a través de la promulgación de leyes de responsabilidad fiscal, las cuales han sido

Cuadro 5.1 Resumen de las reformas fiscales en América Latina

|                      | 1990           | 1991 | 1992           | 1993 | 1994             | 1995 | 1996             | 1997           | 1998           | 1999       | 2000                                  | 2001   | 2002                | 2003              | 2004     | 2005           |
|----------------------|----------------|------|----------------|------|------------------|------|------------------|----------------|----------------|------------|---------------------------------------|--------|---------------------|-------------------|----------|----------------|
| Argentina            |                |      | N,f            |      | U,E <sup>a</sup> |      |                  |                |                | R(N,C,T),S | P <sub>r</sub> (c),S,E,F <sup>b</sup> | r(n),S |                     |                   | R(N,S,C) |                |
| Bolivia              |                |      |                | S    |                  |      |                  |                |                |            | U                                     |        |                     |                   |          |                |
| Brasil               |                |      |                |      |                  |      |                  | N              |                |            | R(N,S,T),P                            |        |                     |                   |          |                |
| Chile                |                |      |                |      |                  |      |                  |                |                |            | R <sup>e</sup> (N,C)                  |        |                     | e <sup>f</sup> ,T |          |                |
| Colombia             | f <sup>c</sup> |      |                |      | F <sup>d</sup>   | C    |                  |                |                |            | N                                     | S      |                     | R(N,P,T)          |          |                |
| Costa Rica           |                |      |                |      |                  |      |                  |                |                |            |                                       | U,A    |                     |                   |          |                |
| Ecuador              |                |      |                |      | U                |      |                  | E <sup>g</sup> | N              | C          |                                       |        | R(N,P,C,T)          |                   | T        | r(n)           |
| El Salvador          |                |      | U              |      |                  |      | A                |                |                |            |                                       |        |                     |                   |          |                |
| Guatemala            |                |      |                |      |                  |      |                  |                |                |            | PN,U                                  |        |                     |                   |          |                |
| Honduras             |                |      |                |      |                  |      |                  |                |                |            |                                       |        |                     | P <sub>U</sub>    |          |                |
| México               |                |      |                |      |                  |      |                  | C              |                |            |                                       |        | C <sup>h</sup> ,P,T |                   |          |                |
| Nicaragua            |                |      |                |      |                  |      |                  |                |                |            |                                       |        | S,F <sup>i</sup> ,A |                   | P        | P              |
| Panamá               |                |      |                |      |                  |      |                  | U              |                |            |                                       |        | R(N),S,T            |                   | r(n)     | P <sub>U</sub> |
| Paraguay             |                |      | e <sup>j</sup> |      |                  |      |                  |                |                |            | U                                     |        |                     | P                 |          | P <sup>k</sup> |
| Perú                 |                |      |                |      | U                |      |                  |                |                |            | R(N,P,C,T)                            |        | r(n),C,T            |                   |          |                |
| República Dominicana |                |      |                |      |                  |      |                  |                | F <sup>l</sup> |            |                                       |        |                     |                   | T        |                |
| Uruguay              |                |      |                |      |                  |      | U,E <sup>m</sup> |                |                |            |                                       |        |                     |                   |          |                |
| Venezuela            |                |      |                |      |                  |      |                  | C,U            |                |            | P                                     |        |                     | R(N) <sup>n</sup> |          |                |

(Continúa en la página siguiente)

*(Continuación cuadro 5.1)*

*Fuente:* Compilación de los autores.

*Notas:*

N = reglas numéricas; C = fondo contracíclico; P = marco plurianual; R = ley de responsabilidad fiscal; S = restricciones a gobiernos subnacionales; U = cuenta única; E = aumento del poder del ejecutivo; F = aumento del poder del ministerio de finanzas; T = transparencia, y A = principios de transparencia.

Las letras minúsculas en cursiva significan que hubo reversión de las reformas establecidas previamente o debilitamiento de las restricciones.

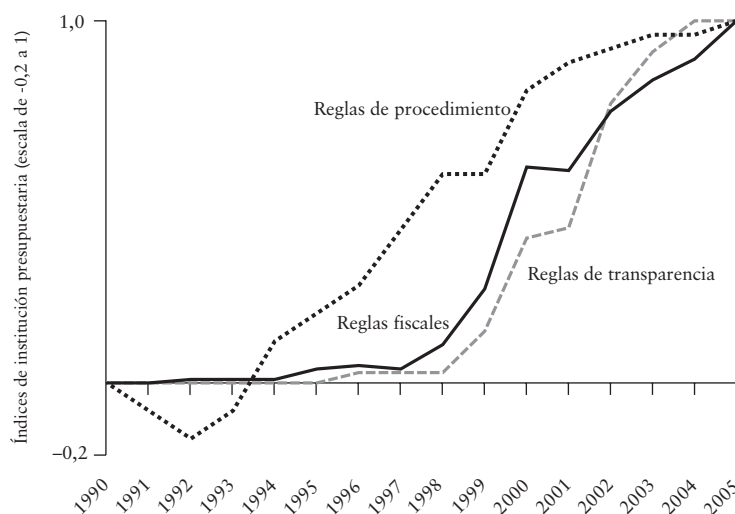
R(X, Y) significa que dentro de la ley de responsabilidad fiscal se incluyeron restricciones del tipo X e Y.

- a. Decretos de necesidad y urgencia.
- b. Atribuciones al jefe del gabinete.
- c. Mandatos constitucionales que restan flexibilidad al gasto público.
- d. Hubo una reforma sustancial en la forma de ejecutar el Presupuesto General de la Nación. En 1994 se modificó la Ley 179 de 1979 al introducir un Programa Anual de Caja (PAC) reemplazando los Acuerdos de Gasto.
- e. En este caso R significa el establecimiento de una regla de balance estructural que se pasó al Congreso como proyecto de ley en 2005.
- f. La Ley 19.875 (de 2003) otorga carácter permanente a la Comisión Conjunta de Presupuesto del Congreso Nacional y establece la Unidad de Asesoría Presupuestaria para apoyar técnicamente al Parlamento en el análisis presupuestario.
- g. La Constitución prohíbe al Congreso aumentar el monto estimado de ingresos y gastos establecidos en el proyecto del presupuesto.
- h. Se introdujeron estabilizadores automáticos.
- i. En la ley de administración financiera se incluyeron provisiones para mejorar el manejo de caja.
- j. Se incrementaron los poderes del Congreso.
- k. A partir de 2006 se aplica un presupuesto plurianual a un decreto transitorio, que había sido utilizado antes pero no era requisito legal.
- l. El Programa de Administración Financiera Integrada ha introducido cambios importantes en el manejo de la información sobre ingresos, pagos y en la administración de cuentas bancarias. Estos cambios se dieron con base en un sistema integrado de información en el que se recupera la información previa y se la integra a todo el ciclo del presupuesto económico.
- m. Cambio en la revisión de los plurianuales.
- n. Incluye componentes del fondo contracíclico y del marco plurianual existente.



el elemento más novedoso en materia de reformas a las instituciones presupuestarias de los últimos años y fueron expedidas con el objetivo de reducir los déficit fiscales mediante la introducción de límites numéricos, en algunos casos con horizontes de mediano plazo, y con límites ajustables según la evolución del ciclo económico (a fin de evitar ajustes fiscales que intensificarían los ciclos, en vez de suavizarlos). Asimismo, estas leyes trataron la problemática fiscal desde una perspectiva más integral, incluyendo temas de transparencia, responsabilidades y relación con los gobiernos subnacionales, de especial importancia en los países más descentralizados fiscalmente. Argentina (1999), Brasil (2000), Perú (2000), Ecuador (2002), Panamá (2002), Colombia (2003) y Venezuela (2003) fueron los países que expidieron leyes de responsabilidad fiscal, con particularidades propias a cada caso.

Gráfico 5.1 La trayectoria de las reformas



Fuente: Cálculos de los autores.

Nota: Para elaborar el gráfico se ponderaron las reformas según su pertinencia y dirección y se normalizaron entre 0 y 1. Así, cada curva muestra la transición de las instituciones desde su situación inicial en 1990 hasta su situación en 2005. La pendiente mide el número de reformas y su importancia relativa.

**Restricciones numéricas.** Principalmente como resultado de las reformas recientes, en la actualidad la mayoría de los países posee algún tipo de restricción numérica al gasto, el déficit o la deuda. Costa Rica, Guatemala y Nicaragua son las únicas excepciones. Dentro de los países que han introducido restricciones, algunos lo han hecho al nivel constitucional, y

otros al nivel de ley, como puede observarse en el cuadro 5.2. Es importante destacar, que salvo en Argentina, el poder ejecutivo tiene potestad por ley para modificar o hacer caso omiso de las restricciones en ciertas

*Cuadro 5.2* Restricciones numéricas en América Latina

| <i>País</i>          | <i>Límite al gasto</i> | <i>Límite al déficit</i> | <i>Límite a la deuda</i> |
|----------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Argentina            | Ley                    | Ley                      | Ley                      |
| Bolivia              |                        |                          |                          |
| Brasil               | Ley                    |                          | Ley                      |
| Chile                | Ley                    | Regla                    | Ley                      |
| Colombia             |                        | Ley                      | Ley                      |
| Costa Rica           |                        |                          |                          |
| Ecuador              | Ley                    | Ley                      | Ley                      |
| El Salvador          | Ley                    |                          |                          |
| Guatemala            |                        |                          |                          |
| Honduras             |                        |                          | Constitución             |
| México               | Ley                    | Ley                      | Ley                      |
| Nicaragua            |                        |                          |                          |
| Panamá               |                        | Ley                      | Ley                      |
| Paraguay             |                        | Ley                      | Ley                      |
| Perú                 | Ley                    | Ley                      |                          |
| República Dominicana | Ley                    |                          |                          |
| Uruguay              | Ley                    |                          | Ley                      |
| Venezuela            | Ley                    |                          | Constitución             |

*Fuente:* Compilación de los autores.

*Nota:* Siete países han incluido restricciones adicionales al nivel constitucional, como la “regla de oro”, que establece que el gobierno sólo puede endeudarse para gastos de inversión y no para el financiamiento de gasto corriente durante el ciclo económico.

Por ejemplo, en la Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil se establecen límites relativos al gasto por objeto, al gasto por nivel de gobierno y por rama del gobierno. También la ley estipula que el Congreso debe aprobar límites globales sobre la deuda consolidada federal, estatal y municipal a propuesta del ejecutivo. Asimismo, la ley impide la contratación de operaciones de crédito con anticipación al ingreso presupuestario en el último año de mandato y prohíbe el aumento de los gastos de personal en los 180 días que anteceden al final del mandato. La ley ecuatoriana sujeta el proyecto de presupuesto a dos reglas fiscales: el gasto primario no se incrementará en más de 3,5% considerando el deflactor implícito del PIB, y el déficit resultante de los ingresos totales, menos los ingresos por exportaciones petroleras y menos gastos totales, se reducirá anualmente en 0,2% del PIB hasta llegar a cero. A su vez establece la aplicación de una política de reducción permanente de la deuda pública, tendiente a que la relación entre el saldo de la deuda pública total y el PIB se encuentre en el 40%.

condiciones. La introducción de restricciones numéricas no siempre ha tenido resultados inmediatos y en muchos casos dichas restricciones han sido debilitadas en reformas sucesivas. Ese ha sido el caso en Argentina, Ecuador, Panamá y Perú.<sup>7</sup> El caso de Chile merece una mención aparte, pues posee una regla de balance estructural, que si bien no tiene categoría de ley, es respetada. Esta norma establece el compromiso de mantener un superávit estructural del 1%.<sup>8</sup> Este caso muestra que el contexto institucional político, en el que se han insertado restricciones, puede ser más importante que su diseño.

*Marcos plurianuales.* Los marcos plurianuales ofrecen algunos de los beneficios de las reglas numéricas sin los costos vinculados con su excesiva rigidez. Estos marcos pueden proveer disciplina y credibilidad al proceso presupuestario, ya que estipulan las metas y expectativas económicas a mediano plazo en los que se basan los presupuestos futuros. No obstante, la influencia del marco plurianual sobre los resultados puede ser modesta o nula si durante el proceso de aprobación del presupuesto anual el legislador dispone de un margen excesivo para desviarse de él. Dentro de los países para los que la aprobación de un marco plurianual es un requisito legal se encuentran: Argentina, Brasil, Colombia, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.<sup>9</sup> Chile, Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua poseen un marco plurianual, pero éste no establece límites para cada uno de los años que lo componen. En la actualidad, los marcos plurianuales no constituyen una restricción efectiva al proceso presupuestario. En la mayoría de los países ocurren modificaciones a estos marcos año tras año y los presupuestos anuales poco tienen que ver con ellos.

*Fondos de estabilización.* La utilización de fondos de estabilización es una herramienta que, con excepción del caso del fondo del cobre chileno (1985-1987) y el del café en Colombia (1940), ha sido aplicada por países de América Latina sólo recientemente. En la región existen dos tipos de fondos: los fondos de estabilización y los fondos de reserva presupuestaria o de estabilización de ingresos tributarios. Los primeros están conformados por los ingresos generados por la exportación de recursos no renovables y su función principal es nivelar las fluctuaciones en los ingresos y egresos del Estado y establecer un colchón de seguridad para enfrentar el eventual agotamiento del recurso no renovable. Los

---

7 El caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal en Argentina se analiza en mayor detalle más adelante en el capítulo.

8 Este superávit es calculado de forma que quede eliminado el efecto fiscal de las variaciones en el precio del cobre y del ciclo económico, impidiendo que la restricción actúe en forma favorable a los ciclos.

9 Uruguay es el único país que cuenta con un presupuesto plurianual.

segundos están compuestos por los ingresos acumulados durante los años de superávit presupuestario así como por recursos extraordinarios del Estado, como pueden ser las privatizaciones. El objetivo de estos fondos es contar con recursos para impulsar la demanda y llevar a cabo políticas de gasto social durante los años de recesión.

Dentro de los fondos relevantes, además de los mencionados, cabe destacar la introducción en Argentina, en 1999, y en Perú, en 2000 (incrementado en el 2003), de fondos de estabilización de ingresos tributarios de acuerdo con lo estipulado en sus leyes de responsabilidad fiscal. Colombia añadió a su fondo cafetero uno de petróleo en 1995, mientras que Ecuador en el 2002 y México y Venezuela en 1998 crearon fondos de estabilización de petróleo.

En muchos de los fondos han existido cambios y no siempre han sido utilizados como se esperaba.<sup>10</sup> En el caso de Ecuador se introdujeron dos fondos de estabilización de ingresos del petróleo: el Fondo de Estabilización Petrolera (FEP) y el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (Feirep).<sup>11</sup> El FEP fue diseñado para compensar las fluctuaciones en el precio del petróleo, ahorrando cuando los precios estuvieran por encima del valor presupuestado, y permitiendo retirar recursos del fondo cuando los precios fueran inferiores a él. Sin embargo, el ahorro que se debería acumular para estabilización está totalmente preasignado: a) 45% se destina al Feirep; b) 35% para financiar la reparación y pavimentación de la vía troncal Amazónica; c) 10% para financiar los proyectos de desarrollo integral en cuatro provincias, y d) el 10% para el equipamiento y fortalecimiento de la Policía Nacional. En el Feirep, si bien se establecía que el 70% se destinaría a recompra de deuda pública externa e interna, a agosto del 2005, la mayor parte se había utilizado para recomprar deuda interna, específicamente bonos colocados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y para planes sociales.<sup>12</sup>

---

10 En el caso de Venezuela, véase, por ejemplo, “La reforma del fondo de estabilización: un aumento de la discrecionalidad del gasto”, equipo de Venezuela Analítica. Disponible en <http://www.analitica.com/vam/1999.08/reportajes/02.htm>

11 Un análisis detallado puede seguirse en Almeida, Gallardo y Tomaselli (2005).

12 En Ecuador el uso de estos fondos fue un tema candente en 2005, que sin duda aumentó la popularidad del entonces ministro de economía, elegido a la presidencia en 2006. “El ministro de economía, Rafael Correa –Ecuador– renunció ayer después de que el Banco Mundial no desembolsara un préstamo de US\$100 millones como parte de su paquete de apoyo fiscal al país... El Banco Mundial había objetado que los fondos del Fondo de Estabilización del Petróleo que debían ser destinados para la reducción de la deuda fueran utilizados para financiar programas sociales”. (Oxford Analytica, 2005).

*Restricciones a gobiernos subnacionales.* Con los procesos de descentralización, las finanzas subnacionales adquirieron relevancia por su potencial impacto en la estabilidad macroeconómica de los países y se hicieron más comunes los límites de endeudamiento de estos gobiernos.<sup>13</sup> Dentro de los casos más relevantes figuran las reformas en Brasil, Colombia y Ecuador. En Colombia se fijaron restricciones al apoyo de la nación a los gobiernos subnacionales. Ecuador cuenta con límites al endeudamiento para los gobiernos seccionales en su ley de responsabilidad fiscal. Brasil cuenta con límites similares al endeudamiento, y restricciones en cuanto a los gastos de personal. Aparte de estos casos, la mayoría de los países (Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela) exigen que cada préstamo asumido por los gobiernos subnacionales sea aprobado por el gobierno nacional. En el caso de Brasil, estas restricciones parecen haber tenido efecto para mantener las finanzas de los gobiernos subnacionales bajo control, cambiando la dinámica de negociación de la política fiscal en el país (*ver* el recuadro 5.1).

### *Reglas de procedimiento*

Las reglas de procedimiento regulan las relaciones entre los distintos actores que participan del proceso presupuestario. En algunos casos estos actores pertenecen a la misma rama del poder (por ejemplo, durante la preparación), mientras que en otros casos las negociaciones se dan entre distintas ramas (por ejemplo, durante la aprobación). El poder del gobierno central sobre el manejo de caja afecta tanto las relaciones entre las ramas del poder y también las relaciones al interior de cada rama.

Los cambios que se produjeron en estas reglas entre 1990 y 2005 fueron de menor relevancia en comparación con los que ocurrieron con las reglas fiscales. Hubo reformas a las reglas que regulan la relación entre las ramas del poder público, principalmente después de la aprobación de leyes de administración financiera, que otorgaron a los ministerios de finanzas herramientas para ejercer este poder.<sup>14</sup> Las reformas de ad-

---

13 Si bien existen ejemplos anteriores, como las restricciones en México introducidas en la Constitución de 1917.

14 Las reformas de administración financiera adoptadas por la gran mayoría de los países de América Latina, están orientadas a interrelacionar los subsistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad, en cuanto a normativa, capacidad operativa e información procesada, de modo tal que la responsabilidad sobre los mismos quede centralizada en los ministerios de hacienda. Estas normas buscan el desarrollo de un sistema informativo que facilite las decisiones y otorgue transparencia al uso de recursos. Tradicionalmente, tanto las cuentas

### *Recuadro 5.1* Restricciones a gobiernos subnacionales. La Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil

Dentro de las restricciones numéricas previstas en la Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil existen límites prudenciales para los distintos niveles de gobierno.

Los límites al gasto de personal se establecen como porcentaje del ingreso corriente líquido para todos los niveles de gobierno:

- Para el gobierno federal, el límite es de 50% (40,9% para el poder ejecutivo, 2,5% para el poder legislativo, 6% para el poder judicial, 0,6% para el procurador).
- Para los estados, el límite es de 60% (49% para el poder ejecutivo, 3% para el poder legislativo, 6% para el poder judicial y 2% para el procurador).
- Para los municipios, el límite es de 60% (54% para el poder ejecutivo y 6% para el poder legislativo).

Los límites para el endeudamiento público aprobados en el Senado en el año 2001 indican que para el 2016 las deudas no podrán superar en dos veces los ingresos corrientes del gobierno federal y de los gobiernos estatales, y en 1,2 veces los ingresos corrientes de los gobiernos municipales. Para llegar a dichos topes, los gobiernos deberán reducir cada año al menos la décima quinta parte de la diferencia.

*Fuente:* Compilación de los autores con base en la Ley Brasileña de Responsabilidad Fiscal.

ministración financiera se concentraron en la gestión de caja (gestión de tesorería) y de deuda, lo que produjo un cambio al interior de la rama ejecutiva.<sup>15</sup>

La primera experiencia de cuenta única de tesorería en América Latina es la de Brasil en 1986. En 1995, Argentina estableció un modelo en el que la tesorería operaba como un banco para todas las entidades gubernamentales que debían depositar sus recursos en una cuenta única del gobierno. Solamente en Guatemala y Perú pueden los ministros

---

extra-presupuestarias como las excesivas cuentas de tesorería gubernamentales constituyan la norma.

15 Esta reforma fue concebida como parte integral de la modernización del Estado (Asselin, 2000). La cuenta única en tanto instrumento institucional afecta las relaciones intra-ejecutivo en la medida en que, al fortalecer los controles de efectivo y el manejo del presupuesto, permite el monitoreo y control oportuno de las transacciones y el gasto, y extiende a todas las entidades un sentido de disciplina fiscal que antes recaía solamente sobre el ministerio de hacienda.

mantener cuentas de cajas diferentes a las del tesoro sin que los saldos se transfieran diariamente. El Salvador, al igual que Nicaragua, posee sistema de cuenta única del tesoro con excepciones preestablecidas. Paraguay introdujo en el año 2000 un sistema de cuenta única luego de reducir gradualmente el número de cuentas bancarias del gobierno. Bolivia, Ecuador, Honduras y Uruguay también cuentan con un sistema de cuenta única del tesoro. México carece de dicho sistema, aunque posee una cuenta consolidada de recaudación, lo que le permite optimizar el uso de los fondos. En el cuadro 5.1 se presentaron los principales cambios en las reglas de procedimiento, incluyendo la introducción de cuentas únicas y el aumento del poder del ejecutivo y del ministerio de finanzas para imponer disciplina fiscal.

*Relaciones entre los poderes.* Las normas que regulan la interacción entre los poderes legislativo y ejecutivo durante la etapa de aprobación del presupuesto, prácticamente no han variado desde el retorno de la democracia y son relativamente homogéneas en toda América Latina.

Las restricciones existentes se pueden dividir en dos grandes grupos (*ver* cuadro 5.3): aquellas que impiden al legislativo aumentar el monto total del gasto, y aquellas que impiden modificar los niveles de déficit. Los países que actualmente se encuentran en el primer grupo son Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Perú, Uruguay y Venezuela. En el segundo grupo están Argentina, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay.<sup>16</sup> Salvo en el caso argentino, donde la restricción tiene una base legal, el resto de los países establecen limitaciones constitucionales. En el caso de República Dominicana, cualquier modificación debe ser aprobada por una mayoría de 2/3 de los legisladores, haciendo muy difícil cualquier cambio. Estas regulaciones no siempre impiden la creatividad de los legisladores para modificar los presupuestos. En algunos casos, las legislaturas identifican fuentes no genuinas de ingresos

---

16 El caso de Bolivia es particular. Por un lado, la Constitución indica que “todo proyecto de ley que implique gastos para el Estado debe indicar, al mismo tiempo, la manera de cubrirlos y la forma de su inversión”. Sin embargo, esta restricción puede ser tomada en forma estricta (tienen que existir recursos genuinos) o en forma débil (se puede cubrir con la emisión de deuda). Esta divergencia de opinión existe en el propio país. Consultados los actores más relevantes, mientras que el poder ejecutivo considera ésta una restricción débil, los diputados la consideran en forma estricta.

Cuadro 5.3 Relaciones entre los poderes: facultades del legislativo para efectuar cambios a la propuesta del ejecutivo

|                      | Restricción |    | Forma                                       |                                                                                   |                                                                                                        |       |
|----------------------|-------------|----|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
|                      | No          | Sí | No puede aumentar ni proponer nuevos gastos | Puede reasignar o incrementar sólo si identifica nuevas fuentes de financiamiento | Puede reasignar, incrementar o crear nuevos gastos sólo si identifica nuevas fuentes de financiamiento | Otros |
| Argentina            |             | X  |                                             | X                                                                                 |                                                                                                        |       |
| Bolivia              | X           |    |                                             |                                                                                   |                                                                                                        |       |
| Brasil               |             | X  |                                             | X                                                                                 |                                                                                                        |       |
| Chile                |             | X  | X                                           |                                                                                   |                                                                                                        |       |
| Colombia             |             | X  | X                                           |                                                                                   |                                                                                                        |       |
| Costa Rica           |             | X  |                                             | X                                                                                 |                                                                                                        |       |
| Ecuador              |             | X  | X                                           |                                                                                   |                                                                                                        |       |
| El Salvador          |             | X  | X                                           |                                                                                   |                                                                                                        |       |
| Guatemala            | X           |    |                                             |                                                                                   |                                                                                                        |       |
| Honduras             |             | X  |                                             | X                                                                                 |                                                                                                        |       |
| México               |             | X  |                                             |                                                                                   | X                                                                                                      |       |
| Nicaragua            |             | X  |                                             |                                                                                   | X                                                                                                      |       |
| Panamá               |             | X  |                                             | X                                                                                 |                                                                                                        |       |
| Paraguay             |             | X  |                                             |                                                                                   | X                                                                                                      |       |
| Perú                 |             | X  | X                                           |                                                                                   |                                                                                                        |       |
| República Dominicana |             | X  |                                             |                                                                                   |                                                                                                        | X     |
| Uruguay              |             | X  | X                                           |                                                                                   |                                                                                                        |       |
| Venezuela            |             | X  | X                                           |                                                                                   |                                                                                                        |       |

Fuente: Compilación de los autores.



para justificar incrementos de gastos<sup>17</sup>. En otros, las reasignaciones que se efectúan conllevan incrementos encubiertos de gastos.<sup>18</sup>

*Relaciones intra-poderes.* Normalmente en países con régimen presidencial, el presidente o el ministro de finanzas poseen la mayor capacidad de influencia sobre el presupuesto. El caso más común entre los países estudiados es que el ministro de finanzas cuenta con la última palabra en las discusiones presupuestarias (Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay y Uruguay, *ver* cuadro 5.4). El presidente es quien decide en cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Nicaragua y República Dominicana), mientras que en el resto de los países la decisión final pasa por el gabinete.

*Manejo de caja.* Las atribuciones del poder ejecutivo, específicamente del ministro de finanzas, para manejar la ejecución presupuestaria es otro de los mecanismos que permiten otorgarle mayor jerarquía al proceso presupuestario. El ministerio de finanzas puede disminuir los gastos en situaciones coyunturales desfavorables a fin de mantener el déficit del gobierno bajo control y favorecer la ejecución de ciertas partidas. Así, el ministro podría favorecer durante la ejecución de aquellas partidas preferidas por él, mientras que podría retrasar o subejecutar aquellas partidas que han sido introducidas en el proceso por otros actores durante la preparación y aprobación del presupuesto. La subejecución del presupuesto es común en muchos de los países de América Latina.<sup>19</sup>

Las potestades de los ministerios de finanzas son amplias en América Latina. En Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela, la autoridad presupuestaria aprueba o determina los planes de gastos de los ministerios y agencias ejecutoras. Asimismo, como puede observarse

---

17 Por ejemplo, en Bolivia en algunos años los legisladores incrementaron las estimaciones de ganancias de eficiencia de las agencias reguladoras, que luego no se realizaron. Para mayor detalle, *véase* Scartascini y Stein (2003).

18 Por ejemplo, en Ecuador el Congreso ha incrementado el gasto en ciertas partidas mediante la disminución de las provisiones para el pago de deuda externa. Dado que dichos pagos luego habrán de realizarse, la reasignación es equivalente a un aumento encubierto de gastos. En el presupuesto del año 2006, 18 sectores se beneficiaron de reasignaciones por US\$ 396,9 millones, que se compensaron con una disminución de los dineros que estaban destinados para el pago de la deuda pública de 33,4% a 28,8%.

19 Por ejemplo, en Argentina, entre el año 2000 y 2003 se subejecutó entre un 5% y un 11%; en Bolivia (1998-2002) un 8% en promedio; en Paraguay (1996-2001) un 20% en promedio. El ejemplo más dramático es el de Brasil, donde en algunos años se subejecutó más del 30% del presupuesto (*ver* Alston y otros, 2005).

*Cuadro 5.4* Restricciones a los ministerios de línea en sus negociaciones con el ministerio de finanzas, 2005

| <i>País</i>          | <i>Límites al gasto de los ministerios de línea</i> | <i>El ministro de finanzas o el presidente tienen la última palabra en las negociaciones con el gabinete</i> |
|----------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina            | X                                                   | X                                                                                                            |
| Bolivia              | X                                                   |                                                                                                              |
| Brasil               | X                                                   | X                                                                                                            |
| Chile                | X                                                   | X                                                                                                            |
| Colombia             | X                                                   | X                                                                                                            |
| Costa Rica           | X                                                   | X                                                                                                            |
| Ecuador              | X                                                   | X                                                                                                            |
| El Salvador          | X                                                   | X                                                                                                            |
| Guatemala            |                                                     |                                                                                                              |
| Honduras             | X                                                   |                                                                                                              |
| México               | X                                                   | X                                                                                                            |
| Nicaragua            | X                                                   | X                                                                                                            |
| Panamá               | X                                                   |                                                                                                              |
| Paraguay             | X                                                   | X                                                                                                            |
| Perú                 |                                                     |                                                                                                              |
| República Dominicana | X                                                   | X                                                                                                            |
| Uruguay              | X                                                   | X                                                                                                            |
| Venezuela            | X                                                   |                                                                                                              |

*Fuente:* Compilación de los autores.

en el cuadro 5.5, en 11 países la autoridad presupuestaria tiene potestades para retener los fondos ya asignados a las unidades de gasto.

*Normas de transparencia*

Los aspectos más relevantes tratados en las leyes de transparencia se relacionan con la publicidad de los datos fiscales, que incluyen:

- La homogenización de los datos.
- La especificación de pasivos contingentes.
- La publicación de los supuestos y métodos estadísticos utilizados para construir las proyecciones.

Cuadro 5.5 Manejo de caja, 2005

| <i>País</i>          | <i>La autoridad central del presupuesto puede retener fondos asignados</i> | <i>La autoridad central del presupuesto puede retener fondos asignados cuando ya se han asumido obligaciones legales en nombre del Estado</i> |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina            | No                                                                         | No                                                                                                                                            |
| Bolivia              | No                                                                         | No                                                                                                                                            |
| Brasil               | Sí                                                                         | No                                                                                                                                            |
| Chile                | Sí                                                                         | No                                                                                                                                            |
| Colombia             | Sí <sup>a</sup>                                                            | No                                                                                                                                            |
| Costa Rica           | Sí                                                                         | No                                                                                                                                            |
| Ecuador              | No                                                                         | No                                                                                                                                            |
| El Salvador          | Sí                                                                         | Sí                                                                                                                                            |
| Guatemala            | No                                                                         | No                                                                                                                                            |
| Honduras             | Sí                                                                         | Sí                                                                                                                                            |
| México               | Sí                                                                         | No                                                                                                                                            |
| Nicaragua            | Sí                                                                         | No                                                                                                                                            |
| Panamá               | Sí <sup>a</sup>                                                            | No                                                                                                                                            |
| Paraguay             | No                                                                         | Sí <sup>a</sup>                                                                                                                               |
| Perú                 | No                                                                         | No                                                                                                                                            |
| República Dominicana | Sí                                                                         | No                                                                                                                                            |
| Uruguay              | Sí <sup>a</sup>                                                            | Sí <sup>a</sup>                                                                                                                               |
| Venezuela            | No                                                                         | Sí <sup>a</sup>                                                                                                                               |

*Fuente:* Compilación de los autores.

*Nota:* a. Con aprobación de la legislatura.

- La publicación del monto de deuda pública (incluida la flotante) de los distintos niveles de gobierno.
- El análisis del impacto fiscal de las normas impulsadas por las distintas ramas del gobierno.
- La divulgación periódica por medios físicos y electrónicos de la información fiscal.

Varios países de América Latina sancionaron leyes de acceso a la información o de transparencia fiscal tendientes a que los datos fiscales sean más accesibles al público. Los países que impulsaron estas leyes fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Países como Costa

Rica y Nicaragua establecieron principios de publicación en sus leyes de administración financiera, por medio de las cuales se exige hacer el presupuesto asequible al conocimiento público en aras de la transparencia. Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú han incluido cláusulas sobre transparencia en sus leyes de responsabilidad fiscal. El movimiento hacia la formalización de una mayor transparencia es un fenómeno reciente, pero en rápida expansión, como se mostró en el cuadro 5.1.

## Las instituciones presupuestarias y los resultados fiscales

Como se ha indicado a lo largo de este capítulo, las reformas a las instituciones presupuestarias tienen por objetivo afectar los resultados fiscales. Así, por ejemplo, la introducción de límites al gasto o al endeudamiento, o mayores facultades a ciertos agentes buscan restringir el problema de los comunes y con ello mantener los resultados fiscales bajo control. Alesina y otros (1998) y Stein, Talvi y Grisanti (1999) encontraron que estas reglas y restricciones pueden afectar los resultados presupuestarios en América Latina. En el primero de estos trabajos se construyó un índice de instituciones presupuestarias basado en encuestas a directores de presupuesto en 20 países de América Latina para el período 1990-1993.<sup>20</sup> Sus resultados indican que mayores restricciones, ya sea a partir de reglas más estrictas, más jerárquicas o de mayor transparencia, llevan a menores niveles de déficit y deuda.

Para este apartado, hemos construido un índice de instituciones presupuestarias que se asemeja al de Alesina y otros (1998) pero incorpora nuevos aspectos al mismo.<sup>21</sup> Este nuevo índice conjuga diversos elementos que afectan las dimensiones de restricciones, jerarquía y transparencia en

---

20 Su trabajo se basa en parte en los estudios de Von Hagen (1992) y Von Hagen y Harden (1995), quienes estudian el papel de las instituciones presupuestarias para explicar el desempeño fiscal en los países de la Unión Europea.

21 A partir de la información recogida en 22 preguntas de la encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios de la OCDE/BM/BID, donde se evaluó cada pregunta de acuerdo con el grado de relevancia de las reglas entre 0 y 10, se construyeron varios subíndices e índices compuestos. El índice compuesto se construyó a partir de un promedio ponderado de los 3 índices de acuerdo con el número de subíndices que los componen. El índice de reglas fiscales se construyó a partir del promedio de los subíndices de reglas numéricas, marcos fiscales de mediano plazo, restricciones al endeudamiento y fondos de reserva. El índice de reglas de procedimiento se construyó a partir del promedio de los subíndices de restricciones a la legislatura, restricciones a los ministerios y de manejo de caja. Para un análisis detallado respecto de la construcción del índice, véase Filc y Scartascini (2005).

el presupuesto y está compuesto por tres subíndices. El primero de ellos, restricciones, tiene en cuenta las reglas fiscales propiamente dichas, las restricciones al endeudamiento de los gobiernos subnacionales, si existen fondos de reserva, y si se utiliza un marco fiscal de mediano plazo. El segundo, jerarquías, tiene en cuenta el grado de discrecionalidad en el manejo de caja, las restricciones a los ministros de línea y las restricciones sobre el poder legislativo para efectuar cambios a la propuesta de presupuesto del gobierno. El tercero, transparencia, considera cuán exhaustivo es el documento presupuestario y si hay fondos y gastos extrapresupuestarios. El índice general se construye mediante un promedio ponderado de los subíndices de acuerdo con la cantidad de temas que cubren. El gráfico 5.2 presenta la relación entre dicho índice compuesto para el año 2000 y los balances primarios del gobierno general para el período 2000-2002. Como puede observarse, existe una relación positiva, donde a un mayor valor del índice, que equivale a mayores restricciones numéricas, reglas más jerárquicas y mayor transparencia, los resultados fiscales tienden a ser más positivos.<sup>22</sup>

Esta misma relación puede visualizarse en el cuadro 5.6, donde cada casilla presenta el promedio del saldo fiscal primario para aquellos países que se encuentran por encima y por debajo de la mediana para cada uno de los índices. Por ejemplo, considerando los valores del índice, aquellos países con mejores valores presentan en promedio un superávit del 0,8% mientras que aquellos con bajos valores presentan en promedio un déficit del 1,5%. Esto implica que, nuevamente en promedio, moverse del grupo de malas instituciones presupuestales al grupo de buenas instituciones puede tener un impacto fiscal superior al 2% del PIB.

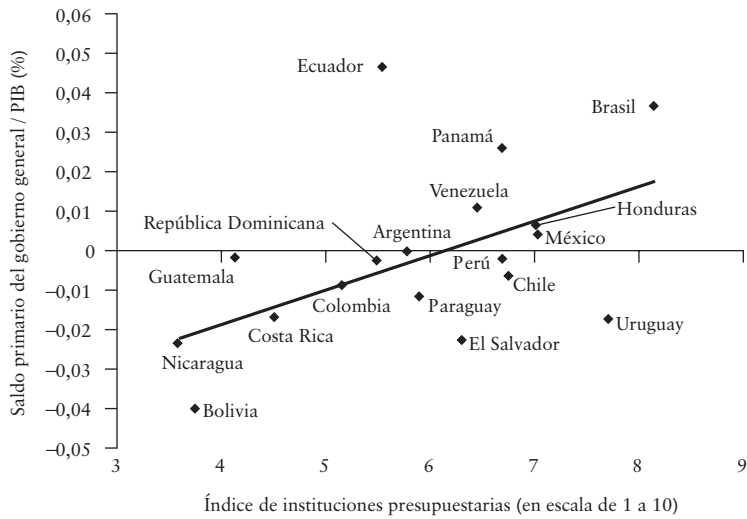
Para hacer comparables los resultados del análisis de regresiones con los de Alesina y otros (1998) se utilizan las mismas variables. La variable dependiente es el saldo primario del gobierno general entre los años 2000 y 2002.<sup>23</sup> Como variables independientes de control se incluyen el monto de deuda pública como porcentaje del PIB en 1999 (deuda), una variable construida como el producto del cambio en los términos de intercambio por el grado de profundidad comercial de la economía (definido como la suma de las exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB) (comercio), y una medida de la población económicamente dependiente,

---

22 Filc y Scartascini (2005) encuentran resultados similares para una muestra de países en desarrollo. En cambio, según los autores, los resultados no son significativos para la muestra de países de la OCDE.

23 De esta manera, la variable índice está rezagada (medida al 2000) con respecto a la variable dependiente (2000-2002). Los mismos resultados se obtuvieron cuando se utilizaron los resultados del saldo del gobierno central. Fuente: World Development Indicators Database, Banco Mundial.

Gráfico 5.2 Instituciones presupuestarias en 2000 y resultados fiscales, 2000-2002



Fuente: Cálculos de los autores.

Cuadro 5.6 Promedio del saldo fiscal primario (porcentaje)

| Posición del país en el índice | Índice | Restricciones | Jerarquías | Transparencia |
|--------------------------------|--------|---------------|------------|---------------|
| Sobre la mediana               | 0,8    | 1,1           | 0,3        | -0,2          |
| Bajo la mediana                | -1,5   | -1,8          | -0,9       | -0,3          |
| Diferencia                     | 2,3    | 2,9           | 1,2        | 0,1           |

Fuente: Cálculos de los autores.

Nota: Cada casilla indica el promedio del saldo fiscal primario del gobierno general como porcentaje del PIB en 2000-2002.

definida como el porcentaje de la población menor de 15 años de edad y mayor de 65 (dependencia).<sup>24</sup>

Los análisis de regresiones dieron los resultados esperados, como puede observarse en el cuadro 5.7. Los resultados son significativos tanto

24 Alternativamente también hemos usado pagos de intereses de la deuda pública como porcentaje del PIB. Las fuentes para estos datos son World Economic Outlook Database, abril 2004, y World Development Indicators Database, World Bank.

*Cuadro 5.7* Resultados de las regresiones  
Variable dependiente: resultado primario del gobierno general

|                         | (1)                | (2)               | (3)                | (4)               | (5)                | (6)                | (7)                |
|-------------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Índice                  | 0,010<br>(0,003)** |                   |                    |                   |                    | 0,010<br>(0,004)** |                    |
| Restricciones numéricas |                    | 0,004<br>(0,002)* |                    |                   | 0,004<br>(0,002)*  |                    | 0,004<br>(0,002)   |
| Jerarquías              |                    |                   | 0,005<br>(0,002)** |                   | 0,005<br>(0,002)*  |                    | 0,006<br>(0,002)** |
| Transparencia           |                    |                   |                    | 0,0001<br>(0,003) | -0,0001<br>(0,002) |                    | 0,001<br>(0,002)   |
| Comercio                |                    |                   |                    |                   |                    | -0,200<br>(0,110)* | -0,190<br>(0,100)  |
| Deuda                   |                    |                   |                    |                   |                    | -0,000<br>(0,010)  | -0,005<br>(0,010)  |
| Dependencia             |                    |                   |                    |                   |                    | -0,000<br>(0,001)  | 0,001<br>(0,001)   |
| R2                      | 0,31               | 0,18              | 0,20               | 0,00              | 0,41               | 0,47               | 0,52               |
| Observaciones           | 19                 | 19                | 19                 | 19                | 19                 | 19                 | 19                 |

*Fuente:* Cálculos de los autores.

*Nota:* Regresiones efectuadas con estimadores robustos de varianza.

Los errores estándar aparecen entre paréntesis. \*\* significativo al 5%; \* al 10%.

para el índice compuesto (índice) como para los subíndices de reglas jerárquicas (jerarquías) y de restricciones (restricciones). La evidencia sugiere que aquellos países con procesos presupuestarios más jerárquicos acompañados de restricciones sobre sus posibilidades de incurrir en déficit importantes o acumular deuda, tienen mejores resultados fiscales. En términos económicos, la diferencia entre un país en el primer y cuarto cuartil es aproximadamente 2,3% del PIB, resultado semejante al del cuadro 5.6.

Con respecto a las regresiones de los subíndices, los resultados son similares, principalmente para las restricciones numéricas y las reglas de jerarquía. En contraste, el subíndice de transparencia no es significativo, lo que sugiere que esta medida tiende a potenciar el valor de las otras en lugar de resultar válida por sí misma. Asimismo, puede ser uno de los índices que más se ve afectado por las diferencias entre el texto legal y las prácticas, así como ser esta restricción la que tarde mayor tiempo en tener impacto efectivo en los resultados. Mientras que los límites al déficit pueden tener efecto inmediato, el impacto de la transparencia se hace notar a lo largo de los años, cuando, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil tienen posibilidad de contar con la información, analizarla, comenzar a abogar por cambios, y que éstos se hagan efectivos.

## Las reformas en acción

Durante el período estudiado se han realizado un gran número de reformas a las instituciones presupuestarias en América Latina. Estas reformas han tenido diversas características, pero en casi todos los casos incluyeron aumentos en las restricciones, tanto por la introducción de reglas numéricas, como por el aumento de la jerarquía de los ministerios de finanzas en la discusión presupuestaria y la mayor transparencia. Después de más de una década de reformas, las instituciones presupuestarias siguen siendo determinantes importantes de los resultados fiscales: instituciones presupuestarias más restrictivas, tanto en términos de límites numéricos a los resultados fiscales como de una mayor jerarquía a favor de quienes tienen mayores incentivos a mantener las finanzas bajo control, tienden a favorecer menores déficit. Sin embargo, pese a esta evidencia general, hay que tener en cuenta que las instituciones presupuestarias son parte de un juego más amplio, que a veces trasciende el propio proceso presupuestario.

El proceso presupuestario cumple funciones adicionales a la de decidir la magnitud del gasto público o su composición. En general, el proceso presupuestario es un escenario donde se llevan a cabo numerosas transacciones políticas que permiten que otras políticas y reformas tengan



lugar.<sup>25</sup> De esta manera, por ejemplo, el poder ejecutivo puede asegurarse el voto en favor de cierta política pública por parte de una fracción de los legisladores prometiendo (o proveyendo) financiamiento a ciertas obras que dichos legisladores favorecen, quienes lo pueden utilizar en su campaña política. Dado que estos intercambios son usualmente necesarios y comunes en las democracias donde los intereses de los legisladores (o ministros, o jueces, o grupos de interés) son diferentes a los intereses del poder ejecutivo, el impacto de las reformas al proceso presupuestario depende en gran medida de cómo alteran el número de actores y los incentivos que ellos tienen para participar del proceso presupuestario y de los intercambios políticos. Por ello, cuando se analiza el impacto de las reformas al proceso presupuestario es importante estudiar la adaptación de los actores a las nuevas reglas existentes.

En los casos que se presentan a continuación se puede observar cómo el impacto de las reglas depende del juego político general. En términos generales, las reglas que funcionan son aquellas que permiten hacer más eficiente las transacciones políticas. Por el contrario, aquellas que buscan mejorar ciertos resultados fiscales sin tener en cuenta los incentivos subyacentes tienen mayor probabilidad de ser eludidas.

Un ejemplo que es relativamente común en América Latina respecto de reglamentos que no se cumplen (al menos en su espíritu) es la regla que prohíbe a los legisladores incrementar los gastos establecidos en la propuesta del poder ejecutivo, a menos que se identifiquen fuentes alternativas de financiamiento. El espíritu de esta regla es que si los legisladores deciden incrementar los gastos para obtener cierto rédito político, sólo puedan hacerlo en la medida en que internalicen el costo político de tener que incrementar los impuestos. Sin embargo, esta regla es violada por los legisladores mediante incrementos de las estimaciones de ingresos (sin incluir medida alguna que permita incrementar los ingresos realmente) o mediante la reasignación de partidas. Por ejemplo, como mencionamos, en Ecuador los legisladores, para aumentar los gastos de ciertas partidas, han reasignado dineros destinados para el pago de deuda, creando así necesidades adicionales de financiamiento. En Bolivia, el Congreso ha incrementado los gastos identificando incrementos de deuda o elevando las estimaciones de recaudación del gobierno como fuente adicional de ingresos. En 1998, el Congreso incrementó en un 50% las estimaciones de ganancias de eficiencia de la agencia recaudadora y de la aduana para

---

25 Por esto, la naturaleza de los cambios que pueden afectar el proceso presupuestario es amplia. Por ejemplo, reformas políticas (p.e., reformas electorales), reformas al sistema de partidos, reformas al funcionamiento del Congreso, procesos de descentralización, etc., pueden afectar tanto o más los resultados fiscales que reformas presupuestarias específicas, como puede ser la aprobación de una ley de administración financiera integrada.

que pudieran ser aprobados gastos adicionales.<sup>26</sup> Estas mayores ganancias de eficiencia no tuvieron lugar, y el déficit para ese año superó el 4%, aun cuando el poder ejecutivo subejecutó el presupuesto en más de un 3%. Por supuesto, este tipo de estrategias no la sigue sólo el poder legislativo. Nuevamente, en Bolivia, las estimaciones de ingresos realizadas por el poder ejecutivo han estado generalmente sobreestimadas, muy por encima del error o de la incertidumbre en la evolución de las variables económicas<sup>27</sup>. Por tanto, establecer dichos límites al poder legislativo –o alternativamente al poder ejecutivo– puede no tener efecto, por un lado, si no existe control político y social respecto de las estimaciones de ingreso, y, por otro, si el intercambio político es tal que sólo puede lograrse consenso para la aprobación presupuestaria mediante el incremento de los gastos del Estado, o las promesas de incrementarlo.

De esta manera, reformas a ciertas instituciones presupuestarias pueden ser inefectivas porque no son implementadas, e incluso porque aunque sean implementadas, hay formas de eludirlas. El caso de los “auxilios parlamentarios” en Colombia durante la década de 1990 es un ejemplo de un mecanismo legítimo para descentralizar las finanzas que fue manipulado por los legisladores para obtener ganancias políticas.<sup>28</sup> Las reglas presupuestarias anteriores a la Constitución de 1991 preveían la posibilidad de efectuar transferencias a los legisladores a través de “auxilios parlamentarios” que ellos podían asignar discrecionalmente. De esta manera, los legisladores podían utilizar dichos recursos en proyectos con alto rédito político. La eliminación por decisión constitucional de estos “auxilios” predeterminados y transparentes, en lugar de disminuir la discrecionalidad y aumentar la eficiencia de los gastos del Estado, dio lugar a transferencias de mayores montos y menos transparentes en los años subsiguientes. Así, las transferencias, en vez de ser generales,

---

26 Véase Scartascini y Stein (2003). Araújo (1998) hace observaciones similares para Ecuador, donde después de que la reforma constitucional de 1994 eliminó la potestad del Congreso para cambiar las asignaciones presupuestales, los legisladores encontraron otras formas para realizar transferencias especiales de manera discrecional, por fuera de las asignaciones presupuestales.

27 Por supuesto, las sobreestimaciones no son responsabilidad sólo del poder legislativo. El poder ejecutivo también realiza sobreestimaciones de recaudación que le permitan generar un ámbito mayor de negociación al que las finanzas públicas le permiten. En el caso de Bolivia, estas sobreestimaciones han sido aun mayores que las efectuadas por el Congreso. Por ejemplo, en ciertos años se estimaron las ganancias de eficiencia cercanas al 20% (mientras que las actuales ganancias rondaron tradicionalmente el 3%).

28 El análisis de este caso se basa en los estudios de Hommes (1996), Vargas (1999) y Echeverri, *et al.* (2004). Para un análisis completo del proceso de toma de decisiones en Colombia, que explica las negociaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, véase Cárdenas y otros (2004).

se volvieron personalizadas o negociadas, pues eran el resultado de la negociación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo para el apoyo de ciertas leyes. Como consecuencia, el “auxilio” promedio por legislador entre el período 1968-1990 y 1998 se triplicó. Los resultados de la reforma resultaron muy distintos a lo previsto porque los “auxilios” eran un objeto de transacción política muy importante en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, dadas las características del proceso político colombiano.<sup>29</sup> La importancia que adquirieron los auxilios en el debate público llevó a que el presidente Uribe incluyera la eliminación de los auxilios como un tema explícito de su campaña y en los 100 puntos de su manifiesto democrático.<sup>30</sup>

El cumplimiento de las leyes de responsabilidad fiscal también presenta un caso de estudio interesante. En teoría, las leyes de responsabilidad fiscal deberían proveer herramientas para mejorar los resultados fiscales de los países, pero esto no ha ocurrido en la práctica en algunos casos, al menos en el corto plazo. La Ley de Solvencia Fiscal implementada en Argentina en 1999, tenía como objetivos principales contener el gasto público, reducir el déficit fiscal y aumentar la transparencia fiscal. Los principales componentes de la ley fueron un fondo anticíclico, reglas numéricas fijas sobre el déficit y el gasto, reglas sobre procedimientos presupuestarios y medidas para incrementar la transparencia.<sup>31</sup> Las metas de la ley no fueron cumplidas: los déficits de 1999 y 2000 superaron los límites establecidos y la ley se modificó para permitir un nuevo esquema de disminución del déficit. Sin embargo, en el 2001 el déficit fue casi 15 por ciento mayor que el nuevo límite y más de seis veces el límite establecido en la ley original para dicho año.<sup>32</sup>

---

29 “Este episodio de la historia presupuestal colombiana es ilustrativo, pues la abolición de una institución presupuestal, considerada indeseable en un momento dado, multiplicó por ocho su valor, la convirtió en ilegal y la forzó a funcionar por debajo de la mesa, sin rendición de cuentas, ni asignación de responsabilidades”. Echeverri y otros (2004).

30 Presidente Álvaro Uribe en su Manifiesto democrático (2002, 7) “Que haya audiencias públicas para los reclamos regionales, pero no auxilios parlamentarios que corrompen la política. Si los eliminamos, con cada 10 millones de pesos de ahorro, podemos financiar una pequeña empresa y crear dos puestos de trabajo”.

31 Ver Gadano (2003). La ley no sólo tuvo el apoyo del ejecutivo y de la bancada oficialista en el Congreso, compuesta por el Partido Justicialista, sino también de organizaciones privadas por las disposiciones tendientes a incrementar la transparencia de las cuentas públicas. Asimismo, al ubicarse dentro del esquema conceptual de las reformas de segunda generación impulsadas por el consenso de Washington, era vista con agrado por las instituciones financieras internacionales y los fondos de inversión.

32 Las demás disposiciones de la ley tampoco fueron cumplidas. Se continuó pagando por debajo de la línea deudas correspondientes a gastos no devengados con anterioridad. Las iniciativas relacionadas a reforma del Estado (los acuerdos

La razón de este fracaso fue la intención de utilizar reglas fiscales de carácter permanente que servirían para mejorar el comportamiento fiscal de mediano y largo plazo para un propósito de ajuste coyuntural, como respuesta a la crisis y las dudas sobre la sostenibilidad del régimen de convertibilidad y la solvencia fiscal argentina.<sup>33</sup> Así, por ejemplo, la utilización del fondo anticíclico previsto en la ley para que la política fiscal pudiera operar en forma estabilizadora, cambió a partir de la crisis rusa de mediados de 1998. Así, fueron eliminadas las cláusulas de escape previstas en las primeras versiones de la ley y se convirtió al fondo en un dispositivo que obligaba a desviar recursos de la recaudación de impuestos para acumularlos en una cuenta con la perspectiva de mantener el acceso del país a los mercados de financiamiento.<sup>34</sup>

Por consiguiente, los cambios en las reglas no son condición suficiente para modificar los resultados cuando entran en conflicto con las reglas de interacción política de los agentes involucrados. Sin embargo, en algunos casos, los cambios en las reglas pueden tener impacto porque modifican sustancialmente el juego político. En el caso de Brasil, la introducción de la Ley de Responsabilidad Fiscal ha servido para mejorar los resultados fiscales, no tanto por el efecto directo de los límites al déficit, sino porque también modificó las relaciones de poder en el proceso político, particularmente entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales.

Debido a la reforma constitucional de 1988, los estados adquirieron una gran autonomía fiscal (y de endeudamiento) y los gobernadores ganaron una gran influencia en el proceso de toma de decisiones no sólo a nivel local sino también a nivel nacional.<sup>35</sup> Primero, dado que contaban con un importante control sobre los recursos a nivel local, podían utilizarlos para

---

de programa y el Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto) carecieron de resultados concretos. Por último, las disposiciones para incrementar la transparencia si bien propiciaron una mayor difusión de la información fiscal, no han sido implementadas en su totalidad. Los datos financieros y de ocupación del sistema de recursos humanos no se han hecho públicos en tiempo y forma, ni tampoco el listado de beneficiarios de jubilaciones y pensiones, ni el estado de cumplimiento de las obligaciones previsionales de empresas y personas. *Ver* Gadano (2003).

33 Este régimen de tasa de cambio fijó la paridad (uno a uno) del peso argentino con el dólar y estableció el pleno respaldo de la base monetaria con reservas internacionales.

34 En su mayoría, las reglas que se promulgan en América Latina son más duras que las promulgadas en los países desarrollados. Esta severidad busca generar credibilidad macroeconómica por vías legislativas.

35 Los gobernadores de los estados fueron decisivos en la transición a la democracia y en la reforma de la Constitución, que les otorgó poderes fiscales, tributarios y de provisión de diversos servicios. Esta autonomía había llevado a un aumento del endeudamiento de los estados, que llegó a poner en jaque al gobierno federal cuando algunos gobernadores declararon la moratoria de sus deudas en 1998.

favorecer las posibilidades políticas de los candidatos locales al Congreso Nacional y con ello afectar las decisiones de los diputados y senadores federales. Segundo, dado que contaban con autonomía financiera y no tenían límites al endeudamiento, podían afectar las políticas del gobierno federal amenazando los objetivos de estabilidad macroeconómica del presidente. El nuevo régimen instaurado por la Ley de Responsabilidad Fiscal cambió esta situación, porque autorizó al gobierno federal a fijar metas de recaudación y de gasto, a limitar el gasto en salarios y a retener las transferencias legales en el evento de incumplimiento de las obligaciones de deuda de los estados. Las medidas limitaron el poder de los gobernadores en el proceso de toma de decisiones de orden federal porque perdieron la posibilidad de utilizar la amenaza de incumplimiento de sus obligaciones de deuda como arma de negociación y porque perdieron control sobre ciertas partidas de gasto (y sobre el total del gasto) que utilizaban para influir sobre los legisladores nacionales.<sup>36</sup> En general, las restricciones numéricas fortalecieron la autoridad del gobierno federal y la centralización de las decisiones en materia fiscal.

No sólo las reformas a las instituciones presupuestarias pueden afectar el proceso presupuestario y los resultados fiscales. También los cambios en las reglas del juego político pueden tener efectos sobre el proceso presupuestario. Por ejemplo, legislaturas más fraccionadas o poderes presidenciales más restringidos, pueden dificultar el manejo fiscal. Las reformas políticas en Paraguay, que incrementaron la transparencia del proceso político a partir de reglas abiertas y más transparentes, han llevado a una mayor fragmentación de los partidos políticos y la legislatura, y con ello a una mayor dificultad para mantener las finanzas bajo control.<sup>37</sup> Por tanto, cuando se introducen cambios a las instituciones políticas se deben tener en cuenta los efectos potenciales en los resultados fiscales, y de ser necesario, acompañarlas de reformas a las instituciones presupuestarias que las compensen.

## Conclusiones

Desde el período de democratización, y a raíz de las crisis económicas, las reformas al proceso presupuestario han sido una práctica usual en América Latina. En cuanto a las instituciones presupuestarias, hubo

---

36 Otras medidas que operaron en la misma dirección fueron las privatizaciones de empresas y bancos públicos operados por los estados.

37 De una historia de presupuestos equilibrados hasta mediados de los noventa, se pasó a un déficit creciente hacia principios de la década, superando 4% del PIB en el año 2000. Para un análisis detallado del caso de Paraguay véase Molinas y Pérez Liñán (2005).

cambios en las reglas numéricas, las de procedimiento y las de transparencia. Dentro de las restricciones numéricas, se introdujeron límites al gasto, déficit y deuda, se introdujo la noción de marcos plurianuales de presupuesto y se establecieron límites al endeudamiento (y en algunos casos a la composición del gasto) subnacional. En el caso de las reglas de procedimiento, no se dieron cambios sustanciales en cuanto a la relación entre los distintos poderes. Sin embargo, sí se dio *de facto* un avance hacia la centralización de las decisiones presupuestarias en manos del ministro de finanzas. La transparencia de las cuentas públicas fue uno de los temas en los que más se trabajó durante el período, donde la mayoría de los países tuvieron reformas. Si bien en algunos casos los países promulgaron reformas puntuales, en la mayoría de los casos las reformas estuvieron enmarcadas en las leyes de responsabilidad fiscal y leyes de administración financiera.

La persistencia de las debilidades fiscales indica que no basta con conocer las buenas prácticas y que la aprobación de leyes no es condición suficiente para superar los problemas fiscales de los países. Primero, las restricciones fiscales no han sido capaces de operar en el contexto de alta volatilidad macroeconómica que caracteriza la región. Por ello, independientemente de las reglas, los déficits han sido superiores a los esperados y establecidos en las normativas. Segundo, las instituciones presupuestarias forman parte intrínseca del proceso de toma de decisiones públicas y como tal son una parte fundamental de las transacciones del sistema político. Su aprobación, implementación y cumplimiento dependen de los incentivos de los actores que interactúan en el proceso presupuestario. Por esto, restricciones a prácticas como la de los “auxilios parlamentarios” pueden ser inefectivas mientras no se produzcan los cambios necesarios en el proceso político e incentivos de los actores. Por último, es importante entender los efectos que las reformas del proceso presupuestario pueden tener en el proceso de formulación de las políticas en otras áreas. Por ejemplo, el incremento del poder del ministro de finanzas en la negociación del presupuesto o en su ejecución, puede tener un efecto inmediato en los resultados fiscales, pero también en las negociaciones de reformas en otras áreas. Consecuentemente, cuando se analiza la problemática fiscal es fundamental contar con un enfoque integral y de equilibrio general.

Resumiendo, las instituciones presupuestarias, como parte del marco donde se toman las decisiones de gasto, son determinantes importantes de los resultados fiscales y sus reformas pueden ayudar a conseguir ciertos efectos buscados, como la disminución del déficit. Pero estas instituciones forman parte también de un proceso de toma de decisiones más complejo. Por tanto, quienes hacen recomendaciones de política deben tener en cuenta que:

- Mientras que estas reformas pueden ser necesarias, no siempre son suficientes para lograr los resultados esperados.
- En algunos casos, estas reformas pueden generar conflictos entre distintos objetivos de políticas (por ejemplo, sostenibilidad *versus* representatividad).
- Mientras que algunas reformas pueden generar los resultados buscados, pueden eludirse otras o tener efectos no deseados si no modifican el esquema de incentivos predominante.
- Las reformas al proceso presupuestario pueden alterar el proceso de toma de decisiones políticas. Sus efectos pueden ser considerables ya que el presupuesto es el terreno en el que se juegan muchas decisiones de política pública.

## Referencias

- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein. 1998. "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America". Documento de trabajo WP-394 del Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Almeida, M. Dolores, Verónica Gallardo y Andrés Tomaselli. 2005. "Gobernabilidad fiscal en Ecuador". GTZ (German Agency for Technical Cooperation) y Cepal (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe), Quito, Ecuador.
- Alston, Lee, Marcus Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira. 2005. "Who decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Brazil". Documento de trabajo RE1-05-006 de la serie Economy and Social Study. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Araújo, María Caridad. 1998. "Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste", Proyecto Cordes-Gobernabilidad, Quito, Ecuador.
- Asselin, Lynnette M. 2000. "De la política a la práctica: reformas a los sistemas de administración financiera del sector público". Cepal – Serie Seminarios y conferencias. No. 3. 191. La política fiscal en América Latina. Santiago, Chile.
- Banco Mundial. Varios años. World Development Indicators Database. <http://www.web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20398986~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>.
- Cárdenas, Mauricio, Roberto Junguito y Mónica Pachón. 2004. "Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution". Documento de trabajo R-508, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

- Echeverri, Juan C., Leopoldo Fergusson y Pablo Querubín. 2004. "La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal". Documento CEDE 2004-01, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Filc, Gabriel y Carlos Scartascini. 2005. "Budget Institutions and Fiscal Outcomes: Ten Years of Inquiry on Fiscal Matters at the Research Department of the Interamerican Development Bank". *International Journal of Public Budget* 59 (noviembre-diciembre): 81-138.
- FMI (Fondo Monetario Internacional. 2004). World Economic Outlook Database. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/01/data/index.htm>.
- Gadano, Nicolas. 2003. "Rompiendo las reglas: Argentina y la Ley de Responsabilidad Fiscal". *Desarrollo Económico* 43 (179): 231-63.
- Hommes, R., 1996. "Evolution and Rationality of Budget Institutions in Colombia," Documento de trabajo No. 317, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Molinas, José y Aníbal Pérez Liñán. 2005. "Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Paraguay". Documento de trabajo RE1-05-008 de la serie Economic and Social Studies. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Oxford Analytica. 2005. "Latin America Daily Brief Executive Summaries", agosto 5, 2005.
- Scartascini, Carlos y Ernesto Stein. 2003. "The Bolivian Budget: A Year Long Bargaining Process". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti. 1999. "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience". En *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, James Poterba y Jurgen von Hagen, editores. Chicago: University of Chicago Press.
- Uribe, Álvaro. 2002. "Hacia un Estado comunitario. Manifiesto democrático. Los 100 puntos de Uribe". Presidencia de la República, Bogotá, Colombia.
- Vargas, J. E. 1999. "Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo". En *Hacia el rediseño del Estado*. Gandourand, M. y L. B. Mejía, editores, Bogotá, Colombia: Tercer Mundo/DNP.
- Von Hagen, Jürgen. 1992. "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities". Artículo Económico No. 96, Commission of the European Communities, Bruselas, Bélgica.
- Von Hagen, Jürgen e Ian Harden. 1995. "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline". *European Economic Review* 39: 771-79.





## Tendencias y resultados de las reformas tributarias

*Eduardo Lora*

LAS INSTITUCIONES Y LAS POLÍTICAS TRIBUTARIAS han sido un campo activo de reforma desde finales de los años ochenta. Después de varios años de ingresos tributarios en declive, causados por bajo crecimiento, alta inflación y esfuerzos de recaudación inefectivos, muchos países empezaron a adaptar sus sistemas impositivos, modernizando sus códigos tributarios y ofreciendo a los organismos de administración de impuestos la autonomía y los recursos para realizar su trabajo. A primera vista los resultados de estas reformas no son muy alentadores: después de todos estos esfuerzos, los ingresos tributarios (sin incluir seguridad social) escasamente alcanzaron un promedio de 15,3% del PIB en toda la región de América Latina en los primeros años del presente decenio, en tanto que en la segunda mitad de los años ochenta la cifra fue del 14,4% y el promedio en los países desarrollados es de alrededor del 30%.

De todos los países de la región, solamente Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y República Dominicana han tenido éxito en elevar los recaudos en más de tres puntos porcentuales del PIB. La mayor parte de los países ha podido lograr sólo modestos aumentos, y seis países han experimentado reducciones. A pesar de todo, esta evaluación superficial resulta ser un error: el aparente estancamiento en los impuestos oculta cambios profundos que los países han tenido que hacer en sus regímenes impositivos como respuesta a la globalización.

Ésta ha disminuido la capacidad impositiva a través de varios canales: ha forzado a los países a recortar los aranceles de importación y otros gravámenes al comercio; ha inducido tasas impositivas más moderadas a los negocios y ha debilitado el potencial de gravamen de los ingresos de capital personales, todo lo cual es consecuencia de la mayor movilidad internacional de bienes, inversiones y capitales financieros. La mayor

participación del sector privado en sectores antes reservados a empresas de propiedad del Estado, como las del petróleo, la minería y los servicios públicos, ha hecho disminuir las rentas monopolistas que en parte se traducían en ingresos tributarios de los gobiernos en algunos países.

Bajo la presión de la globalización y de la privatización, los gobiernos se han visto obligados a introducir reformas encaminadas a recuperar o aumentar los recaudos tributarios para mantener el equilibrio fiscal y macroeconómico. Esto hizo que el impuesto al valor agregado (IVA) se convirtiera en el impuesto número uno en las agendas de reforma. En 2003 este impuesto generó ingresos que en promedio representaron el 5,2% del PIB y fue más de un tercio de los ingresos tributarios totales. A pesar de la mayor movilidad de las bases impositivas, los impuestos sobre las rentas de los negocios y de las personas han subido ligeramente (de 3,7% del PIB en 1990 a 4,2% en 2003), aun cuando todavía son muy bajos comparados con el promedio de los países desarrollados en los que llegan al 12% del PIB.

La calidad del sistema tributario general mejoró en forma sustancial, en especial hasta mediados de la década de 1990. Pero el avance se ha estancado y se ha introducido una nueva cosecha de impuestos muy distorsivos, en especial el impuesto a las transacciones financieras que existe ahora en siete países, para satisfacer la necesidad de mayores ingresos tributarios.

En el presente capítulo se ofrece una visión general de las tendencias principales de reforma tributaria en América Latina desde finales de los años ochenta, empezando con una discusión de sus objetivos principales, a la que le sigue una breve síntesis de los principales cambios efectuados a los códigos impositivos y a los sistemas de administración tributaria, una evaluación de los principales resultados en campos como el recaudo, la neutralidad, la progresividad y la capacidad de redistribución. Concluye el capítulo con una lista tentativa de los retos para los próximos años. No se discuten aquí los impuestos y contribuciones de seguridad social, que constituyen el tema del capítulo 11.<sup>1</sup>

## Objetivos de la reforma tributaria

El principal objetivo de las reformas tributarias desde finales del decenio de 1980 ha sido incrementar los ingresos tributarios sin incurrir en altos costos para el gobierno.<sup>2</sup> Las reformas tributarias en décadas anteriores

---

1 Sin embargo, en el cuadro 6.4 se encuentran datos a nivel de cada país sobre ingresos tributarios, incluyendo y excluyendo seguridad social.

2 Investigaciones útiles sobre recientes tendencias de reformas impositivas y resultados en América Latina son las de Shome (1999), Stotsky y WoldeMariam (2002) y Tanzi (2003).

se orientaron también a elevar los ingresos tributarios, pero fueron menos conscientes de las limitaciones de la administración de impuestos, y en cambio le dieron más peso a otros objetivos, como la progresividad (Goode, 1993). El imperativo de aumentar los ingresos desde los años ochenta fue una función de dos condiciones principales: primero, episodios de alta inflación en varios países hicieron aconsejable restaurar el equilibrio fiscal y evitar la financiación monetaria de los déficit fiscales (para este propósito, varios países concedieron mayor independencia a sus bancos centrales). Segundo, los aranceles a las importaciones (y en algunos casos los impuestos a las exportaciones) dejaron de ser una fuente importante de ingresos fiscales cuando todos los países adoptaron políticas para liberar el comercio internacional. En forma más general, la estrategia de integración internacional limitó las oportunidades de gravar el movimiento a través de fronteras de activos físicos, recursos financieros e ingresos de todas las formas movibles de capital, inclusive el capital humano. Dado que a las políticas impositivas las motivaron principalmente la estabilización de precios y la liberación del comercio internacional, es apenas lógico que los objetivos de la política tributaria hayan sido más modestos.

Por supuesto, la obtención de mayores ingresos (con la base impositiva limitada por la globalización) no ha sido el único objetivo impulsor de las reformas tributarias. En consistencia con las tendencias internacionales en el campo tributario (Goode, 1993 y Harberger, 1990), las reformas propuestas por los gobiernos en América Latina desde finales de los años ochenta se han orientado hacia el mejoramiento de la neutralidad y la equidad horizontal, reduciendo el tratamiento diferenciado a los sectores o fuentes de ingresos y limitando los incentivos y exenciones tributarias. Las medidas encaminadas a la apertura económica del comercio internacional y las tendencias en la globalización han acentuado la necesidad de estructuras impositivas que no distorsionen las decisiones de inversión y de producción. Así y todo, en la práctica, el objetivo ha demostrado ser elusivo por cuanto los cuerpos legislativos más independientes, fragmentados y representativos (*ver* el capítulo 2) son ahora más sensibles a la presión de grupos de intereses y a la diversidad de sus electores, lo que ha llevado a exenciones y tratamientos especiales que van en contra del objetivo de neutralidad.<sup>3</sup>

En general, la neutralidad es coherente con el objetivo de facilitar la gestión de los impuestos (y por tanto de reducir los costos unitarios del recaudo), pero pocas veces es válido lo contrario. De hecho, varias reformas promovidas por los administradores de impuestos para facilitar

---

3 En Stein y otros (2005), capítulo 8, se encuentra una discusión del proceso de diseño de políticas tributarias con estudios de caso de Brasil, Colombia, Paraguay y Perú.

el recaudo con frecuencia han estado en conflicto con el objetivo de la neutralidad. El ejemplo reciente más significativo es el impuesto a las transacciones bancarias (que produce un impuesto en cascada que afecta en desproporción a las actividades menos integradas verticalmente y a las que tienen un bajo valor agregado por transacción). Lo mismo es igualmente válido para los tradicionales impuestos indirectos selectivos a ciertos bienes de consumo, como el tabaco, las bebidas alcohólicas y los combustibles (impuestos que pueden justificarse porque ayudan a hacer contrapeso a externalidades adversas). En las dos décadas pasadas, algunas prácticas administrativas adoptadas con frecuencia con el interés de modernizar la administración tributaria, en realidad han debilitado la neutralidad y la equidad horizontal. Ejemplos de lo anterior incluyen las retenciones de impuestos, los sistemas impositivos simplificados para microempresas y los impuestos sobre los activos y otros ingresos basados en ingresos imputados. Se ha sugerido, de hecho, que se ha abusado de estos mecanismos a tal grado que han deteriorado el objetivo principal de incrementar los recaudos (Shome, 1999).

Varios autores han observado con preocupación el aparente abandono de los objetivos de redistribución en las políticas tributarias en América Latina (Agosín y otros, 2004; Lledo, Schneider y Moore, 2004). Esta tendencia se ha generalizado en el mundo en desarrollo y entre las “buenas prácticas” prescritas por los consultores internacionales de impuestos (Goode, 1993). En el pasado, pareció estar justificado el optimismo sobre la capacidad de los sistemas tributarios de alcanzar la redistribución del ingreso por la experiencia de la posguerra de los países europeos. Pero este punto de vista se desvaneció cuando aumentó el reconocimiento de que las administraciones de impuestos de los países en desarrollo tenían limitada capacidad de manejar esquemas impositivos profundamente progresivos en entornos políticamente adversos en los que, en la práctica, las élites pueden debilitar la aplicación del mecanismo de redistribución. Vale la pena anotar que las peores distribuciones de ingreso suelen ser las de países en desarrollo en los que las cargas de impuestos efectivos son las más ligeras (Agosín y Machado, 2004).

En el pasado, esta correlación se habría utilizado para promover sistemas de impuestos más progresivos; ahora, sin embargo, es más probable que se interprete como evidencia de los problemas administrativos y políticos que encuentran las políticas de impuestos en sociedades en las que los ingresos y la riqueza están muy concentrados. Aun así, como se argumenta más adelante, la progresividad de una estructura de impuestos (esto es, la incidencia del impuesto según niveles de ingreso) no debe confundirse con su capacidad de redistribución, pues esta última depende no sólo de la incidencia sino sobre todo del tamaño del gasto público financiado con ingresos impositivos.

## Características clave de las reformas tributarias

Cabe hacer un breve resumen de las reformas introducidas a los principales impuestos y sistemas de administración de impuestos, antes de evaluar sus efectos sobre los ingresos y otras dimensiones del sistema impositivo.

### *Aranceles*

A diferencia de otras reformas tributarias discutidas en el presente capítulo, que son promulgadas por las legislaturas, las reformas a los aranceles de importación, en la mayor parte de los países, son responsabilidad de la rama ejecutiva. Entre mediados de los años ochenta y mediados de los noventa, todos los gobiernos de América Latina lanzaron programas para la apertura de sus economías al comercio exterior, usualmente como parte de una estrategia más integral encaminada a reducir la inflación, incrementar la competencia en los mercados internos y atraer nuevas inversiones, con el último fin de aumentar la productividad, el empleo y los niveles de ingreso.<sup>4</sup> Las tasas de los aranceles cayeron de un promedio de 49% antes de las reformas, a cerca de 13% a mitad de los años noventa, y la dispersión se redujo en forma significativa. Hacia 1995 todos los países tenían tasas de promedios de aranceles de menos de 20% (*ver* el cuadro 6.1).<sup>5</sup> Estos recortes en los aranceles fueron mayores para los productos industriales que para los agrarios, que muchos países todavía protegen con aranceles altos, o variables dependiendo de las condiciones de los precios. Con todo, los altos aranceles a los productos agrícolas no son una fuente significativa de ingresos tributarios, pues son esencialmente proteccionistas. Aunque las reducciones en los aranceles fueron sustanciales, los ingresos por los mismos disminuyeron en promedio sólo 0,8% del PIB desde finales de la década de 1980 a 2000-2003 (de 2,6% del PIB a 1,8% del mismo) porque las relaciones de importación aumentaron en forma sustancial en el período y se aplicaron tasas arancelarias estándar de manera más efectiva, al tiempo que se redujeron las exenciones, las lagunas en la legislación fiscal y la evasión. (Con todo, la proliferación de acuerdos comerciales en el decenio de 1990 afectó también las tasas arancelarias efectivas). Para algunos de los países más

---

4 El grado al que se lograron estos objetivos ha sido tema de intenso debate. Para apreciaciones globales de la discusión, véanse Edwards (1995, capítulo 5), BID (2004a, capítulo 5), Lora y Panizza (2002) y Stallings y Peres (2000).

5 *Ver* el capítulo 10 del presente libro en donde se encuentra una discusión de las implicaciones institucionales de las restricciones al comercio y de su liberación.

Cuadro 6.1 Tasas impositivas, 1985, 1995 y 2003 (porcentaje)

| País              | Aranceles (promedio simple) |      |      | Impuesto a los ingresos corporativos (máx.) |      |      | Impuesto a los ingresos personales (máx.) |      |      | IVA  |      |
|-------------------|-----------------------------|------|------|---------------------------------------------|------|------|-------------------------------------------|------|------|------|------|
|                   | 1985                        | 1995 | 2003 | 1985                                        | 1995 | 2003 | 1985                                      | 1995 | 2003 | 1985 | 2003 |
| Argentina         | 28                          | 11   | 12   | 33                                          | 30   | 35   | 45                                        | 30   | 35   | 18   | 21   |
| Bolivia           | 20                          | 10   | 8    | 30                                          | 25   | 25   | 30                                        | 13   | 13   | 10   | 13   |
| Brasil            | 80                          | 12   | 12   | 45                                          | 25   | 25   | 60                                        | 35   | 28   | 30   | 31   |
| Chile             | 36                          | 11   | 6    | 10                                          | 15   | 17   | 50                                        | 45   | 40   | 20   | 18   |
| Colombia          | 83                          | 13   | 12   | 40                                          | 35   | 35   | 49                                        | 35   | 35   | 10   | 14   |
| Costa Rica        | 53                          | 11   | 6    | 50                                          | 30   | 30   | 50                                        | 25   | 25   | 10   | 10   |
| Ecuador           | 41                          | 12   | 12   | 40                                          | 25   | 25   | 40                                        | 25   | 25   | 10   | 10   |
| El Salvador       | 23                          | 10   | 7    | 35                                          | 25   | 25   | 60                                        | 30   | 30   | n.a. | 13   |
| Guatemala         | 50                          | 12   | 6    | 42                                          | 25   | 31   | 48                                        | 30   | 25   | 7    | 7    |
| Honduras          | —                           | —    | —    | 46                                          | 40   | 25   | 46                                        | 46   | 30   | 5    | 12   |
| Jamaica           | 43                          | 19   | 9    | 45                                          | 33   | 33   | 57                                        | 25   | 25   | n.a. | 13   |
| México            | 34                          | 13   | 17   | 42                                          | 34   | 34   | 55                                        | 35   | 40   | 15   | 15   |
| Panamá            | —                           | —    | —    | 50                                          | 45   | 30   | 56                                        | 56   | 30   | 5    | 5    |
| Perú              | 64                          | 16   | 11   | 55                                          | 30   | 30   | 50                                        | 30   | 27   | 11   | 18   |
| Paraguay          | 71                          | 9    | 11   | 30                                          | 30   | 30   | 30                                        | 0    | 0    | n.a. | 10   |
| Rep. Dominicana   | —                           | —    | —    | 49                                          | 25   | 25   | 73                                        | 25   | 25   | 6    | 16   |
| Trinidad y Tobago | 83                          | 19   | 10   | 50                                          | 38   | 34   | 70                                        | 38   | 35   | n.a. | 15   |
| Venezuela         | 30                          | 13   | 12   | 50                                          | 34   | 34   | 45                                        | 34   | 34   | n.a. | 17   |
| Promedio          | 49                          | 13   | 10   | 41                                          | 30   | 29   | 51                                        | 31   | 28   | 12   | 13   |
| Mediana           | 43                          | 12   | 11   | 44                                          | 30   | 30   | 50                                        | 30   | 29   | 10   | 13   |

Fuentes: De tasas impositivas corporativas, personales e IVA: PriceWaterhouseCoopers (varios años); de aranceles: Lora, 2001, Banco Mundial, 2005, y cálculos del Departamento de Integración del BID basados en la World Integrated Trade Solution (Solución Mundial de Comercio Integrado).

Nota: n.a. = no aplica; — = no disponible.

pequeños y abiertos, como Honduras y El Salvador, las reducciones arancelarias representaron pérdidas mucho mayores de ingresos (2,7% y 2,2% del PIB, respectivamente).

### *Impuestos sobre las utilidades y ganancias de capital de las empresas*

Los impuestos corporativos han sido un objetivo importante de las reformas desde mediados de los años ochenta. Los cambios más generalizados y drásticos fueron las menores tasas sobre las utilidades de las empresas, que típicamente cayeron de 43% en 1985 a 34% en 1990, para finalmente estabilizarse en 30%.<sup>6</sup> Con el fin de no desalentar la inversión extranjera, se tendió a fijar las tasas por debajo de la tasa máxima de Estados Unidos (39,6% desde la reforma de 1986 y en la actualidad 35,0%). Como resultado, las reducciones de tasas tendieron a darse en forma pareja entre los países y a estabilizarse con el tiempo. Entre 1988 y 1995, las tasas impositivas para los negocios se modificaron 1,6 veces en promedio por cada país; pero en los siete años siguientes, el cambio promedio por país fue de 0,4 veces y mucho más pequeño. De modo que, durante los años noventa el margen de acción para ajustar las tasas tributarias a los negocios se estrechó en forma considerable. Como podía esperarse, proliferaron los cambios en otros campos.

El énfasis en la neutralidad del sector, que había constituido el signo distintivo de la primera ola de reformas tributarias a los negocios hasta los primeros años de la década de 1990, tendió a declinar desde entonces. Por ejemplo, en América Central era común descartar impuestos al capital extranjero en zonas francas (o de procesamiento de exportaciones) donde se habían establecido plantas de ensamblaje con el sistema de maquila y en sectores como el turismo, la minería y la pesca. (Con mucha frecuencia, esto en la práctica constituye una transferencia de ingresos a los países de origen porque los pagos de impuestos a otros países se deducen de los que se deben en el país de origen, como es el caso en Estados Unidos [Agosin y otros, 2004]). Exenciones del impuesto sobre los ingresos en industrias del sector primario son bastante comunes en América Latina (ver el cuadro 6.2).

Los beneficios corporativos se gravan usualmente en la mayoría de los países de América Latina como cualquier otro ingreso. Pero en Bolivia, Paraguay, Perú y los países centroamericanos con excepción de Honduras, se gravan con menores tasas, cuando se gravan. En varios casos (Bolivia,

---

6 Para evitar el sesgo debido a observaciones extremas, estas cifras se refieren a las medianas de los 18 países en consideración.



**Cuadro 6.2** Incentivos tributarios a la producción e inversión, años alrededor de 2000

| <i>País</i>          | <i>Incentivos tributarios horizontales</i> | <i>Incentivos tributarios a sectores específicos</i>                                             | <i>Incentivos tributarios a regiones particulares</i> |
|----------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Argentina            |                                            | Minería, silvicultura                                                                            |                                                       |
| Bahamas              | X <sup>a</sup>                             | Hotelería, servicios financieros, licores y cerveza                                              |                                                       |
| Barbados             | X <sup>b</sup>                             | Servicios financieros, seguros, tecnología de la información                                     |                                                       |
| Belice               | X                                          | Minería                                                                                          |                                                       |
| Bolivia              |                                            | Minería                                                                                          |                                                       |
| Brasil               |                                            |                                                                                                  | X <sup>c</sup>                                        |
| Chile                | X <sup>d</sup>                             | Silvicultura, petróleo, materiales nucleares                                                     | X                                                     |
| Colombia             |                                            |                                                                                                  | X <sup>e</sup>                                        |
| Costa Rica           |                                            | Silvicultura, turismo                                                                            |                                                       |
| República Dominicana |                                            | Turismo, negocios del agro                                                                       |                                                       |
| Ecuador              |                                            | Minería, turismo                                                                                 |                                                       |
| El Salvador          |                                            |                                                                                                  |                                                       |
| Guatemala            |                                            |                                                                                                  |                                                       |
| Guyana               |                                            | Negocios del agro                                                                                |                                                       |
| Haití                | X <sup>f</sup>                             |                                                                                                  |                                                       |
| Honduras             |                                            |                                                                                                  |                                                       |
| Jamaica              |                                            | Industria cinematográfica, turismo, bauxita, aluminio, construcción de fábricas                  |                                                       |
| México               | X <sup>g</sup>                             | Silvicultura, industria cinematográfica, transporte aéreo y marítimo, industria de publicaciones |                                                       |
| Nicaragua            |                                            | Turismo                                                                                          |                                                       |
| Panamá               |                                            | Turismo, silvicultura                                                                            |                                                       |
| Paraguay             | X <sup>h</sup>                             |                                                                                                  | X <sup>i</sup>                                        |
| Perú                 |                                            | Turismo, minería, petróleo                                                                       | X <sup>j</sup>                                        |
| Trinidad y Tobago    | X <sup>k</sup>                             | Hotelería, construcción                                                                          |                                                       |

*(Continúa en la página siguiente)*

*(Continuación cuadro 6.2)*

| <i>País</i> | <i>Incentivos tributarios horizontales</i> | <i>Incentivos tributarios a sectores específicos</i>                                                                                                     | <i>Incentivos tributarios a regiones particulares</i> |
|-------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Uruguay     | X <sup>l</sup>                             | Hidrocarburos, imprenta, navegación, silvicultura, industria militar, aerolíneas, periódicos, difusores de radio y TV, teatro, industria cinematográfica |                                                       |
| Venezuela   | X <sup>m</sup>                             | Hidrocarburos y otros sectores primarios <sup>n</sup>                                                                                                    |                                                       |

*Fuente:* BID, 2001.*Notas:*

- a. Los ingresos y las importaciones para proyectos de inversión están libres de impuestos.
- b. El incentivo tributario es para inversionistas extranjeros. Las empresas extranjeras se gravan con una tasa significativamente inferior a la tasa para las empresas locales.
- c. Existen incentivos en impuestos federales a la inversión para las regiones del nororiente y del Amazonas.
- d. Hay dos formas horizontales principales de incentivos tributarios a la inversión (incluyendo reinversión de beneficios): 1. Se garantiza la depreciación acelerada para nuevos activos fijos adquiridos localmente y para activos fijos importados. 2. Los impuestos sobre los ingresos personales e impuestos adicionales se aplican sólo cuando se distribuyen los beneficios.
- e. Hay dos regímenes de impuestos especiales que favorecen regiones particulares afectadas recientemente por desastres naturales, a saber: la Ley Páez y la Ley Quimbaya. La primera se aplica a las zonas afectadas por la inundación del río Páez en 1995 y la segunda a la zona productora cafetera afectada por el terremoto de enero de 1999.
- f. Haití cuenta con un esquema integral de refugio fiscal.
- g. Mediante el Programa de Promoción Sectorial (Prosec), las empresas de 22 industrias del sector manufacturero pueden importar bienes a tasas preferenciales utilizables en el sector manufacturero respectivo para la producción de bienes finales, sean para el mercado exterior o el doméstico.
- h. Paraguay ofrece refugio fiscal con duración de cinco años para las nuevas inversiones.
- i. La duración del refugio fiscal mencionada en la nota h es mayor (10 años) si la empresa que hace la inversión se localiza en los departamentos de Guairá, Caazapá, Neembecú o Concepción, o en la Región Oriental.
- j. Las empresas manufactureras que operan en provincias fronterizas y en la región amazónica están exentas del impuesto sobre los ingresos, el IVA y los impuestos indirectos.
- k. Trinidad y Tobago garantiza refugio fiscal integral de hasta 10 años.
- l. Existe exención tributaria sobre beneficios reinvertidos en empresas manufactureras, actividades granjeras e instalaciones hoteleras. En adición, existe una exención parcial de impuestos sobre el capital por medio del cómputo del valor fiscal del equipo industrial al 50%.
- m. Las nuevas inversiones en industrias manufactureras, agricultura, pesca, cultivos de peces, ganadería y turismo reciben una rebaja en impuestos del 20%. En adición, el impuesto a las ganancias de capital es del 1%.
- n. Las nuevas inversiones en producción de hidrocarburos tienen una rebaja del 8% en impuestos. Las compras de equipo de capital y servicios para nuevas inversiones en petróleo, minería, agricultura y pesquería están exentas del impuesto de ventas al por mayor.

Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Perú), las reformas que empezaron a mediados de los años ochenta iniciaron o reforzaron un tratamiento favorable de los beneficios corporativos y solamente en Nicaragua se movió la reforma en dirección opuesta (Stotsky y WoldeMariam, 2002).

Para facilitar la administración de los impuestos a los negocios, varios países han tenido por mucho tiempo sistemas de “ingresos presuntivos” calculando los pagos de impuestos mínimos sobre ingresos como porcentajes de la propiedad de activos. Otra herramienta corriente utilizada para hacer expeditos los recaudos es la retención de una fracción de ingresos del negocio a cambio de obligaciones tributarias futuras. La efectividad de estos mecanismos tendió a bajar en los años noventa, pues los impuestos sobre los activos se modificaron con mucha frecuencia o se abolieron en algunos países y se redujeron en general las tasas de retención sobre los pagos de beneficios corporativos y las remesas extranjeras de dividendos, intereses y regalías (Agosín y otros, 2004; Shome, 1999, y Stotsky y WoldeMariam, 2002).

### *Impuestos a los ingresos personales*

La reforma más importante de impuestos a los ingresos personales fue la reducción de las tasas máximas, cuya tendencia fue similar a la de los impuestos a los negocios, si bien más pronunciada. La tasa marginal máxima sobre los ingresos individuales cayó de una tasa mediana de 50% en 1985 a 34% en 1990 y a 29% en 2001 (subiendo en 2004 a 30%). Aun cuando menores tasas han significado menor dispersión de tasas impositivas entre los países, las disparidades en las tasas de impuestos a los ingresos personales son mayores que en las tasas de impuestos a los negocios. Los cambios en las tasas máximas han sido menos frecuentes, declinando de un promedio de 1,8 cambios por país en el período 1988 y 1995 a 0,7 cambios por país entre 1995 y 2002.

A pesar de la apreciable caída en la tasa máxima de impuestos a los ingresos personales, las estructuras tributarias mantienen aspectos progresivos significativos: existen exenciones para niveles mínimos de ingresos individuales y las tasas difieren según los montos de ingresos gravables. El monto de ingreso personal exento de impuestos subió de un promedio de 60% del PIB per cápita a mediados de los años ochenta, a 230% en 2001 (*ver* el cuadro 6.3); más aún, se redujeron los niveles de ingresos gravados con tasas máximas. En promedio, a mediados de los años ochenta, la tasa máxima se aplicaba sólo cuando los contribuyentes declaraban ingresos que eran 121 veces superiores al PIB per cápita; estos umbrales disminuyeron a unas 20 veces el PIB per cápita en 2001. En teoría, estos cambios tendieron a hacer más progresivas en general las

**Cuadro 6.3** Niveles de exención de impuestos a los ingresos personales y niveles mínimos de ingresos gravados con la tasa máxima (múltiplos del PIB per cápita)

| <i>América Latina</i> | <i>Nivel de exención personal</i> |      |      | <i>Niveles mínimos de ingresos gravados con la tasa máxima</i> |       |      |
|-----------------------|-----------------------------------|------|------|----------------------------------------------------------------|-------|------|
|                       | 1985                              | 1997 | 2001 | 1985                                                           | 1997  | 2001 |
| Argentina             | 0,8                               | 1,2  | 1,7  | 21,4                                                           | 14,5  | 16,5 |
| Bolivia               | 1,0                               | —    | —    | 10,1                                                           | —     | —    |
| Brasil                | 0,3                               | 2,1  | 1,5  | 10,1                                                           | 4,2   | 3,1  |
| Chile                 | 0,2                               | 0,1  | 0,1  | 2,8                                                            | 1,3   | 1,2  |
| Colombia              | 0,0                               | 2,7  | 4,1  | 20,5                                                           | 12,0  | 16,6 |
| Costa Rica            | 1,2                               | 1,1  | 0,8  | 1,4                                                            | 5,6   | 3,7  |
| Ecuador               | 0,4                               | 1,8  | 2,4  | 29,2                                                           | 22,7  | 8,3  |
| El Salvador           | —                                 | 1,4  | 1,2  | 171,7                                                          | 12,7  | 11,0 |
| Guatemala             | 0,9                               | 6,3  | 5,0  | 356,0                                                          | 17,5  | 22,5 |
| Honduras              | 0,0                               | 5,2  | 3,6  | 600,4                                                          | 103,4 | 36,0 |
| México                | 0,7                               | 0,1  | 0,1  | 21,3                                                           | 5,0   | 44,0 |
| Nicaragua             | 1,7                               | 6,6  | 7,7  | 56,9                                                           | 47,4  | 61,2 |
| Panamá                | 0,3                               | 0,9  | 0,9  | 89,0                                                           | 63,1  | 57,8 |
| Paraguay              | 0,5                               | —    | —    | 10,4                                                           | —     | —    |
| Perú                  | —                                 | 2,6  | 2,9  | —                                                              | 20,1  | 22,3 |
| República Dominicana  | 1,1                               | 0,1  | 2,3  | 413,5                                                          | 34,3  | 5,8  |
| Uruguay               | —                                 | —    | —    | —                                                              | —     | —    |
| Venezuela             | —                                 | 0,0  | 0,0  | —                                                              | 0,0   | 0,0  |
| Promedio              | 0,6                               | 2,1  | 2,3  | 121,0                                                          | 24,2  | 20,7 |

*Fuente:* Stotsky y WoldeMariam, 2005.

*Nota:* — = no disponible.

tasas aplicables a los ingresos personales. (Así y todo, la progresividad dentro de los grupos de ingresos inferiores y superiores se redujo al considerarlos por separado). El aumento en las exenciones personales tendió a contraer el universo de los contribuyentes, lo que facilitó la administración tributaria sacrificando poco o ningún ingreso.

Algunos aspectos de la reforma se encaminaron, con escaso éxito, a reducir las exenciones, las rebajas y los tratamientos especiales otorgados a clases específicas de ingresos personales, que en conjunto restringen severamente la efectividad de los impuestos. Estos impuestos siguen estando integrados en forma deficiente en muchos países por la dependencia

de mecanismos de retención que diferencian entre fuentes de ingresos y que otorgan diversas exenciones, en especial a rendimientos financieros y beneficios corporativos (Agosín y otros, 2004).

### *Impuestos al consumo: IVA e impuestos indirectos*

En los años ochenta y principios de los noventa, el remplazo de los impuestos en cascada a las ventas por el IVA constituyó la reforma tributaria más significativa en América Latina y el Caribe. En 1995 estaban vigentes sistemas con IVA en 21 de los 26 países de la región. En teoría, se cobra el IVA en cada etapa de la producción y la distribución, pero los impuestos pagados sobre bienes de inversión o de exportación se descuentan o se reembolsan;<sup>7</sup> en consecuencia, el IVA funciona como un impuesto al consumo final. Sin embargo, en la práctica, la efectividad del IVA se disminuye por la informalidad y la dificultad de integrar al sistema a los pequeños negocios e individuos que suministran servicios especializados. Las exenciones y las tasas diferenciales de impuestos por rangos de productos reducen aun más la efectividad del impuesto.

Hasta finales de los años ochenta, las reformas relacionadas con el IVA consistieron en establecer o fortalecer el sistema y fue menor el interés por cambiar las tasas. La tasa base típica del IVA era del 10% hasta finales de los años ochenta y con varias reformas en los noventa se elevó al 15%. Los cambios en las tasas se hicieron menos frecuentes, cayendo de 1,5 veces por país entre 1988 y 1995 a 0,6 en el período de los siete años siguientes. Desde mediados de los noventa, los cambios más frecuentes se hicieron en los márgenes, al resistir las legislaturas los intentos del ejecutivo de mejorar la eficiencia del impuesto extendiendo la base o elevando las tasas de lo que generalmente se considera como un impuesto regresivo.

A diferencia del IVA, los impuestos indirectos y otros impuestos menores han perdido importancia como fuentes de ingresos. Durante los primeros años del decenio de 1990, el interés en simplificar el sistema condujo a la eliminación de cientos de pequeños impuestos en muchos países. En general, los únicos impuestos indirectos restantes fueron los que generaban más ingresos y se justificaban con mayor facilidad por la naturaleza de los bienes gravados (por ejemplo, tabaco, bebidas alcohólicas y combustible). En contraste con otros tipos de impuesto, la

---

7 La obligación tributaria proviene de la diferencia entre los impuestos cargados por las ventas (débito de impuestos) y los pagados anteriormente sobre los insumos (crédito de impuestos). Esta estructura estimula a las empresas a garantizar que sus proveedores de bienes intermedios hayan pagado correctamente sus impuestos.

diferencia en las tasas de los impuestos indirectos entre los países no se ha estrechado, ni siquiera en países cuyas economías están relativamente bien integradas, como los países centroamericanos (Agosin y otros, 2004). Aunque los impuestos indirectos representan una oportunidad de recaudo de bajo costo, generan oposición de los productores, que son a menudo pequeños grupos de empresas bien organizadas y muy vocales.

### *Reformas administrativas*

El objetivo de modernizar los sistemas tributarios para facilitar la recaudación de impuestos se complementó en los últimos 20 años con una modernización completa de los organismos de administración de impuestos, lo cual representó un gran cambio con respecto al pasado cuando se hicieron intentos de trasplantar sistemas tributarios completos de los países industriales sin esmero por ajustar las prácticas o las capacidades administrativas. Hacia 1990 la mayoría de las administraciones de impuestos de la región se habían reorganizado en estructuras basadas en funciones (servicio al cliente, registros, recaudos, auditorías y procedimientos legales), en vez de la organización anterior por tipos de impuestos. En los años noventa, las reformas administrativas incluyeron principalmente la racionalización funcional, la creación de unidades especiales de servicios al contribuyente y al cliente, el seguimiento de grandes contribuyentes, la implementación general de sistemas de retención de impuestos estandarizados y la introducción de sistemas simplificados para productores y empresas pequeñas (en las que se efectúa un solo pago combinado por impuestos sobre ingresos, IVA e impuestos indirectos) (BID, 1996, y Shome, 1999). Desde un punto de vista organizativo, el cambio más importante en muchos países fue la mayor independencia otorgada a los organismos de administración de impuestos. Como se discutió en el capítulo 4, hacia fines de los años noventa 10 países habían otorgado alguna índole de independencia presupuestaria, financiera o administrativa a estos organismos. Aun cuando estas reformas organizativas introdujeron mayor flexibilidad y responsabilidad en las administraciones de impuestos con resultados visibles en algunos países, como Perú, su impacto fue menos notable en países en los que el sistema político retuvo su capacidad de interferencia en las decisiones administrativas. No todas las reformas administrativas de mediados de los años ochenta requirieron acción legislativa, a pesar de su importancia para la efectividad del sistema tributario y es por eso que algunos analistas dicen que en los países en desarrollo “la administración de impuestos *es* la política tributaria” (Bird y Casanegra, 1992, citado por Shome, 1999).

## Resultados principales de la reforma tributaria

La prioridad de la reforma tributaria a finales de los años ochenta y noventa fue elevar los ingresos tributarios, objetivo que se alcanzó con cierto grado de éxito invirtiendo la tendencia de los ingresos tributarios, que habían estado disminuyendo desde mediados de la década de 1980. Las reformas fueron exitosas también en mejorar la eficiencia de los sistemas tributarios. Aunque claramente se redujo la progresividad del sistema con la mayor importancia del IVA, mejoró la capacidad de redistribución de los impuestos por el aumento de los recaudos.

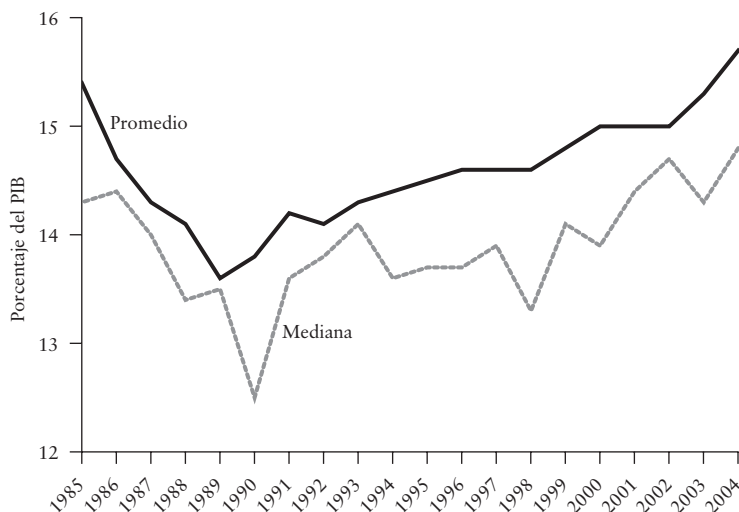
### *Recaudo de impuestos*

Entre 1985 y 1989, los ingresos tributarios tendieron a disminuir como respuesta al lento crecimiento económico, la creciente dificultad de gravar al comercio y al capital, y la alta inflación en algunos países. El promedio de los ingresos impositivos (sin incluir los impuestos y contribuciones de seguridad social) declinó de 15,4% del PIB en 1985 a 13,6% en 1989. Una tendencia hacia arriba iniciada en la mayor parte de los países alrededor de 1990 elevó el promedio de los ingresos impositivos hasta por encima del 14% del PIB durante los años noventa y por encima del 15% desde 2000 (*ver* el gráfico 6.1). Aun cuando se logró el objetivo de recuperar y aumentar los ingresos tributarios, los resultados no fueron impresionantes y las cargas fiscales todavía son bajas considerando los estándares internacionales. No obstante, estos promedios ocultan importantes diferencias entre los países. Argentina y Brasil tuvieron aumentos en la carga de más del 5% del PIB entre finales de los años ochenta y principios del decenio actual, y Bolivia, Colombia y República Dominicana de más de 3% del PIB. Así y todo, los ingresos tributarios disminuyeron de forma significativa en Chile, México, Panamá, Trinidad y Tobago y Venezuela (*ver* el cuadro 6.4). Aún más, mientras unos pocos países han alcanzado niveles de recaudos impositivos comparables con los estándares internacionales (en el período 2000-2003 sólo Brasil, Jamaica y Trinidad y Tobago tuvieron cargas tributarias –sin contribuciones a seguridad social– de más de 20%), en varios países la carga fiscal es todavía de alrededor del 10%. Un caso destacado es el de Guatemala, con el 10%, a pesar de un consenso público declarado de alcanzar un objetivo de 12%;<sup>8</sup> pero también deben mencionarse los casos de Panamá, Paraguay

---

8 Para una discusión de las razones políticas de la baja tributación en Guatemala, véase Stein y otros (2005), capítulo 8.

### Gráfico 6.1 Ingresos tributarios en América Latina



*Fuentes:* Cálculos del autor basados en Estadísticas Financieras Oficiales (EFO) y consultas para 1985-1989 del FMI, artículo IV. Para 1990-2004, las oficinas de estadística de cada país, excepto Jamaica y Trinidad y Tobago, cuyos datos son de las consultas del FMI, artículo IV, y de los informes “Recent Economic Developments”.

(hasta 2003)<sup>9</sup> y Venezuela, países que tienen otras fuentes importantes de ingresos fiscales que desestiman la tributación.<sup>10</sup>

Si se tienen en cuenta los muchos factores que influyen en los ingresos tributarios, no es cosa fácil evaluar el impacto de las reformas sobre las cargas impositivas. Como se mencionó, los pasos dados para la apertura económica al comercio internacional redujeron los ingresos arancelarios, y la mayor movilidad de capital y otras bases gravables redujeron la capacidad de gravar los ingresos de capital de empresas y personas. Sin

<sup>9</sup> Sin embargo, los ingresos tributarios recibieron un importante impulso en 2004 cuando el nuevo gobierno de Nicanor Duarte Frutos fortaleció el organismo de administración de impuestos y la legislatura pasó una reforma tributaria eliminando muchas exenciones y ampliando las bases para varios impuestos (*ver* Stein y otros [2005], capítulo 8).

<sup>10</sup> Debido en parte a las rentas del Canal de Panamá y otras fuentes, los ingresos totales no tributarios del Gobierno Central de Panamá en 2003 llegaron a 6,5% del PIB. Los ingresos tributarios por el petróleo en Venezuela representan una importante proporción de los ingresos tributarios totales pero varían con bastante amplitud (*ver* el cuadro 6.4), dependiendo no sólo de los precios del petróleo y de sus niveles de producción, sino también de políticas erráticas del gobierno para el sector. Otros países que reciben ingresos petroleros relativamente importantes son Colombia, Ecuador, México y Trinidad y Tobago.



Cuadro 6.4 Ingresos tributarios como porcentaje del PIB, por países (promedios simples)

| Países                            | 1985-89                    |                            | 1990-94                    |                            | 1995-99                    |                            | 2000-03                    |                            | 2000-03 menos<br>1985-89 |
|-----------------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------------|
|                                   | Sin<br>seguridad<br>social | Con<br>seguridad<br>social | Sin<br>seguridad<br>social | Con<br>seguridad<br>social | Sin<br>seguridad<br>social | Con<br>seguridad<br>social | Sin<br>seguridad<br>social | Con<br>seguridad<br>social | Sin seguridad<br>social  |
| Argentina                         | 12,9                       | 16,5                       | 14,1                       | 18,9                       | 16,6                       | 20,6                       | 18,4                       | 21,4                       | 5,4                      |
| Sin impuestos sobre hidrocarburos | 11,2                       | 14,8                       | 13,0                       | 17,8                       | 15,5                       | 19,5                       | 17,1                       | 17,1                       | 5,9                      |
| Bolivia                           | 14,2                       | —                          | 15,3                       | 16,5                       | 16,8                       | 18,7                       | 17,4                       | 19,2                       | 3,2                      |
| Sin impuestos sobre hidrocarburos | 8,0                        | —                          | 8,5                        | 10,4                       | 11,7                       | 14,1                       | 12,5                       | 14,5                       | 4,5                      |
| Brasil                            | 16,0                       | —                          | 18,4                       | 27,3                       | 19,4                       | 29,9                       | 21,0                       | 34,4                       | 5,0                      |
| Chile                             | 19,2                       | —                          | 15,9                       | 17,3                       | 16,1                       | 17,5                       | 16,5                       | 18,0                       | -2,7                     |
| Colombia                          | 9,3                        | —                          | 9,2                        | 11,0                       | 10,4                       | 14,7                       | 13,0                       | 17,1                       | 3,7                      |
| Costa Rica                        | —                          | —                          | 11,5                       | 17,1                       | 12,1                       | 18,0                       | 12,8                       | 19,1                       | 1,3                      |
| Ecuador                           | 16,8                       | 19,3                       | 16,0                       | 18,6                       | 13,6                       | 15,6                       | 18,3                       | 20,9                       | 1,5                      |
| Sin impuestos sobre hidrocarburos | 7,8                        | 10,3                       | 7,1                        | 9,7                        | 7,7                        | 9,6                        | 11,5                       | 14,0                       | 3,6                      |
| El Salvador                       | 12,3                       | —                          | 9,4                        | 11,0                       | 11,3                       | 13,2                       | 11,0                       | 12,9                       | -1,3                     |
| Guatemala                         | 7,9                        | —                          | 7,7                        | —                          | 8,7                        | 8,9                        | 10,0                       | 10,3                       | 2,1                      |
| Honduras                          | 13,6                       | —                          | 15,2                       | 15,9                       | 15,7                       | 16,1                       | 16,2                       | 16,4                       | 2,6                      |
| Jamaica                           | 23,8                       | —                          | 25,1                       | —                          | 24,3                       | —                          | 25,3                       | —                          | 1,4                      |
| México                            | 15,6                       | 18,0                       | 14,4                       | 17,0                       | 13,1                       | 14,9                       | 13,1                       | 14,7                       | -2,5                     |
| Sin impuestos sobre hidrocarburos | 11,2                       | 13,6                       | 11,2                       | 13,7                       | 9,9                        | 11,7                       | 11,0                       | 12,6                       | -0,2                     |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 6.4)

| Países                            | 1985-89                    |                            | 1990-94                    |                            | 1995-99                    |                            | 2000-03                    |                            | 2000-03 menos<br>1985-89 |                            |
|-----------------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------------|----------------------------|
|                                   | Sin<br>seguridad<br>social | Con<br>seguridad<br>social | Sin<br>seguridad<br>social | Con<br>seguridad<br>social | Sin<br>seguridad<br>social | Con<br>seguridad<br>social | Sin<br>seguridad<br>social | Con<br>seguridad<br>social | Sin seguridad<br>social  | Con<br>seguridad<br>social |
| Panamá                            | 12,1                       | —                          | 11,0                       | 15,8                       | 10,7                       | 14,5                       | 9,1                        | 13,8                       | -3,0                     |                            |
| Perú                              | 10,8                       | —                          | 11,7                       | 13,4                       | 13,7                       | 15,4                       | 12,4                       | 14,1                       | 1,7                      |                            |
| Paraguay                          | 8,5                        | —                          | 9,0                        | 9,5                        | 10,6                       | 11,6                       | 9,8                        | 10,8                       | 1,3                      |                            |
| República Dominicana              | 11,6                       | —                          | 13,0                       | 13,6                       | 14,4                       | 15,1                       | 15,2                       | 15,9                       | 3,6                      |                            |
| Trinidad y Tobago                 | 24,0                       | 24,1                       | 22,7                       | 22,7                       | 21,6                       | 21,7                       | 21,0                       | 21,0                       | -3,0                     |                            |
| Sin impuestos sobre hidrocarburos | 16,5                       | 16,5                       | 17,5                       | 17,6                       | 18,5                       | 18,6                       | 15,4                       | 15,4                       | -1,1                     |                            |
| Venezuela                         | 16,2                       | —                          | 15,2                       | 16,1                       | 13,6                       | 14,2                       | 11,5                       | 12,2                       | -4,6                     |                            |
| Sin impuestos sobre hidrocarburos | 7,5                        | —                          | 5,8                        | 6,7                        | 9,5                        | 10,0                       | 9,3                        | 9,9                        | 1,7                      |                            |
| Promedio                          | 14,4                       | —                          | 14,3                       | 16,3                       | 14,7                       | 16,4                       | 15,3                       | 17,1                       | 0,8                      |                            |
| Sin impuestos sobre hidrocarburos | 12,6                       | —                          | 12,6                       | 14,4                       | 13,6                       | 15,2                       | 14,2                       | 15,8                       | 1,6                      |                            |

Fuentes: Cálculos del autor basados en Government Finance Statistics (Estadísticas Financieras Oficiales) del FMI y consultas para 1985-1989 del FMI, artículo IV. Para 1990-2003, las oficinas de estadística de cada país, excepto Jamaica y Trinidad y Tobago, cuyos datos son de las consultas del FMI, artículo IV, y de los informes "Recent Economic Developments".

Nota: los promedios no incluyen a Costa Rica.

— = no disponible.

embargo, la mayor estabilidad de precios lograda en muchos países redujo el “efecto Tanzi”: el efecto debilitador de la inflación sobre los ingresos tributarios en términos reales.<sup>11</sup> Dada la mezcla de factores, tiene sentido analizar la tendencia no sólo de la carga fiscal total, sino también de los principales impuestos afectados por la reforma. El recaudo de impuestos sobre los ingresos, que promediaron el 4,0% del PIB de 1985 a 1989, mostraron sólo cambios menores y eventualmente alcanzaron el 4,3% del PIB entre 2000 y 2003.<sup>12</sup> Aun cuando algunos países han hecho avances importantes, la tributación a los ingresos en toda América Latina es muy baja en comparación con los estándares internacionales,<sup>13</sup> debido más que todo a la incapacidad de gravar los impuestos personales. Esto contrasta con la evolución de los recaudos de IVA, que subieron de un promedio de 2% del PIB a finales de los años ochenta<sup>14</sup> a un notable 5% en 2000-2003. En este campo el rendimiento fiscal es mayor que los estándares globales.<sup>15</sup> Los mayores ingresos provenientes de impuestos directos y de IVA contrarrestarán la caída de los recaudos provenientes de impuestos al comercio, indirectos y otros, los que pasaron de un promedio combinado de 8,4% del PIB en la segunda mitad de los años ochenta al 5,9% del PIB entre 2000 y 2003. Sin embargo, como se ve en el gráfico 6.2, la categoría de “otros impuestos” ha mostrado algún aumento desde mediados de los años noventa porque, buscando incrementar los ingresos tributarios, varios países han recurrido a nuevos impuestos, como los impuestos a las transacciones financieras vigentes ahora en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

---

11 Este efecto se debe a la pérdida en el valor real de los ingresos tributarios entre el momento en que se asume la obligación y el momento de su pago.

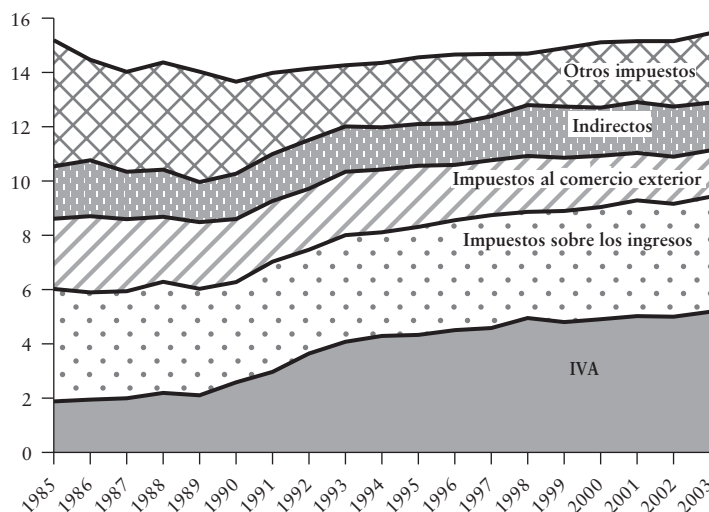
12 Ver el cuadro 1.4, en el primer capítulo, sobre esta información por países.

13 Según el BID (1998, capítulo 8), la carga fiscal directa debería ser del 8% del PIB, en línea con los estándares globales, para los niveles de ingreso de los países latinoamericanos. Los dos países del Caribe incluidos en la investigación –Jamaica y Trinidad y Tobago– tuvieron cargas fiscales directas de 10,0% y 7,5% del PIB en 2000-2003, que están más en la línea de los patrones mundiales.

14 O 2,9% excluyendo a los países que no tenían IVA.

15 La carga fiscal de impuesto sobre las ventas, en línea con los estándares globales, es del 4% del PIB (BID 1998, capítulo 8).

*Gráfico 6.2* Ingresos tributarios por tipo de impuesto (como porcentaje del PIB)



*Fuentes:* Cálculos del autor basados en GFS y en las consultas del artículo IV del FMI para 1985-1989. Para 1990-2003, las oficinas de estadística de cada país, excepto Jamaica y Trinidad y Tobago, cuyos datos son de las consultas del FMI, artículo IV, y de los informes “Recent Economic Developments”.

No hay información disponible sobre los costos administrativos en que se ha incurrido para alcanzar estos mayores ingresos tributarios. No obstante, el costo de su recaudo en la mayoría de los países latinoamericanos es alto comparado con los estándares internacionales; así, mientras los costos de recaudo representan entre 0,4% y 1,1% de los ingresos tributarios totales en los países desarrollados, sólo Chile cae dentro de este rango en la región. En Argentina, Ecuador y Perú los costos de recaudo son del 2% o más de los ingresos tributarios (*ver* el cuadro 6.5). Los factores que encarecen más el recaudo tributario en América Latina son la complejidad de los códigos de impuestos, el excesivo número de exenciones y tratamientos especiales, las débiles capacidades administrativas, la falta de apoyo judicial para hacer cumplir las leyes fiscales, la informalidad generalizada y una cultura de evasión fiscal.

### *Neutralidad*

El segundo objetivo subyacente a la reforma tributaria desde 1985 fue simplificar las estructuras impositivas y crear sistemas tributarios que no

**Cuadro 6.5** Costos del recaudo de impuestos en países latinoamericanos seleccionados, 1998

| <i>Países</i>               | <i>Porcentaje de ingresos tributarios totales</i> |
|-----------------------------|---------------------------------------------------|
| Argentina                   | 2,2                                               |
| Bolivia <sup>a</sup>        | 1,3                                               |
| Brasil                      | 1,6                                               |
| Chile <sup>b</sup>          | 0,7                                               |
| Ecuador <sup>a</sup>        | 2,0                                               |
| México                      | 1,5                                               |
| Perú <sup>a</sup>           | 2,0                                               |
| Canadá                      | 1,1                                               |
| España                      | 0,9                                               |
| Estados Unidos <sup>c</sup> | 0,4                                               |

*Fuente:* Singh y otros, 2005.

*Notas:* Las fuentes primarias son los informes anuales y tabulaciones estadísticas de las autoridades tributarias nacionales, las cuales en general no revelan el método utilizado para derivar sus cálculos de costos y, a su vez, las relaciones informadas pueden no ser comparables totalmente.

- a. Las autoridades tributarias nacionales en estos países reciben una proporción fija de los ingresos recaudados.
- b. No incluye a la administración de aduanas.
- c. Las autoridades de Estados Unidos computan su relación utilizando ingresos “brutos”; el uso de los netos subiría la relación en aproximadamente un 10%.

distorsionaran las decisiones de producción e inversión. Por definición, cualquier impuesto exhibe mayor neutralidad cuando para él se utilizan tasas proporcionales inferiores y se aplica de manera uniforme a todas las actividades o agentes económicos. Como ya se ha visto, aunque las tasas del IVA tendieron a aumentar, las tasas máximas sobre los beneficios corporativos y sobre los ingresos personales disminuyeron, como lo hicieron los aranceles de importaciones.<sup>16</sup>

Una medida aproximada de la uniformidad tributaria es la “productividad” de los impuestos –la relación entre el recaudo tributario real y el potencial– dada la tasa básica o máxima. Así, la productividad del IVA se calcula usualmente como la relación entre los ingresos obtenidos como proporción del PIB y la tasa básica. Si todo el producto final de la economía se gravara efectivamente a la tasa básica, la productividad

16 Se utiliza la tasa máxima de impuesto sobre los ingresos en vez de tasas promedio porque la primera tiene mayor influencia en las decisiones de producción, inversión y empleo.

sería de 1. (Sin embargo, los cálculos presentados más adelante no se basan en el total del PIB sino en la demanda interna porque, como ya se anotó, el IVA en la región se designa como un impuesto al consumo.)<sup>17</sup> En promedio, la productividad del IVA aumentó de 0,23 en 1985, a niveles de alrededor de 0,32 en 1995 y de 0,35 en 2003. En general, los aumentos más significativos en la productividad tuvieron lugar en los primeros años de la década de 1990, cuando se estaba consolidando el impuesto. Más tarde, sin embargo, varios países, entre ellos Brasil, Colombia y Venezuela realizaron mejoras significativas, mientras que hubo retrocesos importantes en Costa Rica, República Dominicana, Honduras y Jamaica.

La productividad promedio de los impuestos sobre los ingresos corporativos y personales siguió una tendencia similar. Empezando con niveles que promediaron 0,072 a mediados de los años ochenta, se vieron mejoras sustanciales a mitad del decenio siguiente (cuando el promedio fue de 0,110), con incrementos más modestos de ahí en adelante. Salvo en Venezuela, la productividad de los impuestos a los ingresos es actualmente mayor que a mediados de los años ochenta.

Para resumir la neutralidad del sistema tributario en una sola medida, se aplica en el presente capítulo el método utilizado por Lora (2001), que consiste en combinar en un solo índice las tasas de los impuestos principales con sus respectivos valores de productividad. Menores tasas impositivas y mayores tasas de productividad se reflejan en mayores valores de este “índice de neutralidad”. En la versión original del índice se tienen en cuenta las tasas impositivas del IVA, los impuestos a los ingresos y los aranceles de importaciones, pero por limitaciones de datos sobre ingresos por aranceles sólo se consideran la productividad del IVA y del impuesto sobre los ingresos.<sup>18</sup> Los resultados de este índice combinado

---

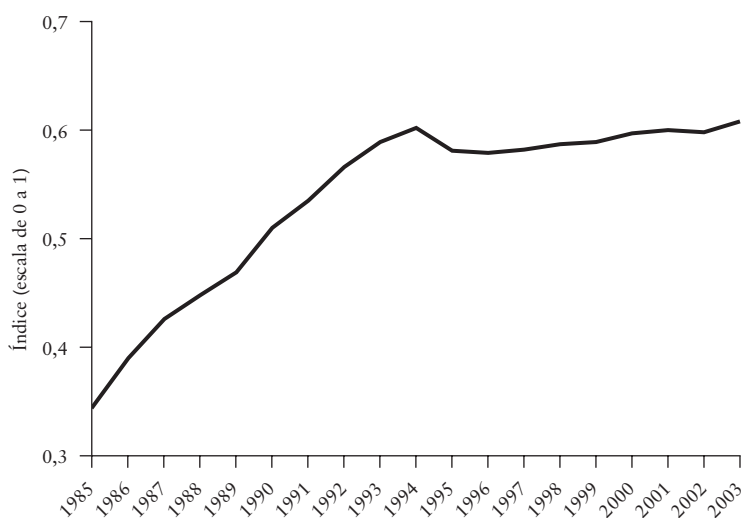
17 De manera que, en términos estrictos, la productividad debería calcularse con relación al consumo privado. Hemos optado, con todo, por utilizar la demanda interna debido a las limitaciones en los datos.

18 El índice es un promedio simple de cinco subíndices computados en una escala de 0 a 1, como sigue: a) la tasa promedio de aranceles de importación en escala de 0 a 1 donde 0 es la tasa más alta y 1 la más baja del conjunto de observaciones por año y país; b) la tasa de impuestos sobre los ingresos (que es a su vez el promedio de la tasa aplicada a ingresos personales y la tasa máxima aplicada a ingresos corporativos) en la misma escala; c) la productividad de los impuestos sobre los ingresos (calculada como la razón entre el coeficiente de ingresos a PIB y la tasa promedio de impuestos sobre los ingresos) en escala de 0 a 1 (en este caso, 0 es el nivel más bajo de productividad y 1 el más alto); d) la tasa básica del IVA en igual escala (siendo 0 la tasa más alta del impuesto), y e) la productividad del IVA (calculada como la razón entre el coeficiente de ingresos a demanda doméstica y la tasa básica del IVA) en igual escala (siendo 0 la productividad más baja).

muestran que la neutralidad de los sistemas tributarios mejoró de forma considerable entre los años intermedios de la década de 1980 y los primeros de la de 1990, con pocos cambios significativos de ahí en adelante (*ver* el gráfico 6.3). El cuadro 6.6 presenta los valores del índice por país para los períodos 1985-1989, 1990-1994, 1995-1999 y 2000-2003. Estos cálculos sugieren un grado importante de convergencia en los sistemas impositivos a través de la región, pues las diferencias en la neutralidad han sido menos pronunciadas que en el pasado.

Este indicador de neutralidad se refiere solamente al IVA, los impuestos sobre los ingresos y los aranceles de importaciones y no al sistema tributario completo. Hasta mitad de los años noventa, la tendencia hacia mayor neutralidad fue probablemente válida para el sistema completo, ya que se recortaron o simplificaron otros impuestos como los impuestos a las exportaciones, los indirectos y muchos otros menores que afectaban actividades o transacciones económicas específicas.

Gráfico 6.3 Índice de neutralidad



*Fuentes:* Cálculos del autor basados en GFS y en las consultas del artículo IV del FMI para 1985-1989. Para 1990-2003, las oficinas de estadística de cada país, excepto Jamaica y Trinidad y Tobago, cuyos datos son de las consultas del FMI, artículo IV, y de los informes “Recent Economic Developments”. Para las tasas de impuestos sobre los ingresos corporativos y personales y el IVA, PricewaterhouseCoopers, “Corporate and Individual Taxes, Worldwide Summaries”, varios años. Para los aranceles, Lora (2001); Banco Mundial (2005) y cálculos del Departamento de Integración del BID basados en la World Integrated Trade Solution.

*Cuadro 6.6* Índice de neutralidad tributaria, países seleccionados

| <i>País</i>       | <i>1985-89</i> | <i>1990-94</i> | <i>1995-99</i> | <i>2000-03</i> | <i>2000-03 menos<br/>1985-89</i> |
|-------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------------------------|
| Argentina         | 0,344          | 0,517          | 0,514          | 0,490          | 0,146                            |
| Bolivia           | 0,572          | 0,704          | 0,644          | 0,678          | 0,106                            |
| Brasil            | 0,218          | 0,413          | 0,467          | 0,515          | 0,297                            |
| Chile             | 0,561          | 0,573          | 0,588          | 0,621          | 0,060                            |
| Colombia          | 0,466          | 0,557          | 0,534          | 0,568          | 0,101                            |
| Costa Rica        | 0,466          | 0,610          | 0,604          | 0,622          | 0,157                            |
| Ecuador           | 0,429          | 0,567          | 0,599          | 0,673          | 0,244                            |
| El Salvador       | 0,358          | 0,519          | 0,628          | 0,632          | 0,274                            |
| Guatemala         | 0,490          | 0,595          | 0,614          | 0,634          | 0,144                            |
| Jamaica           | 0,525          | 0,706          | 0,671          | 0,672          | 0,147                            |
| México            | 0,458          | 0,566          | 0,513          | 0,513          | 0,056                            |
| Perú              | 0,353          | 0,436          | 0,528          | 0,560          | 0,207                            |
| Paraguay          | 0,353          | 0,543          | 0,700          | 0,677          | 0,324                            |
| Trinidad y Tobago | 0,249          | 0,558          | 0,605          | 0,601          | 0,351                            |
| Venezuela         | 0,392          | 0,537          | 0,546          | 0,559          | 0,167                            |
| Promedio          | 0,416          | 0,560          | 0,584          | 0,601          | 0,185                            |

*Fuentes:* Cálculos del autor basados en GFS y en las consultas del artículo IV del FMI para 1985-1989. Para 1990-2003, las oficinas de estadística de cada país, excepto Jamaica y Trinidad y Tobago, cuyos datos son de las consultas del FMI, artículo IV, y de los informes “Recent Economic Developments”.

Sin embargo, como se mencionó, la tendencia se ha invertido recientemente en varios países con la introducción de los impuestos a las transacciones financieras y otros impuestos causantes de altas distorsiones. Los impuestos a las transacciones financieras están vigentes actualmente en varios países, con tasas (en 2000-2002) entre 0,3% y 0,8% e ingresos hasta de 2,3% del PIB (*ver* el cuadro 6.7). La naturaleza de cascada de los impuestos a las transacciones financieras puede distorsionar la cadena de producción y alentar acuerdos entre empresas para evitar los pagos en una y otra dirección; también puede inducir mayor uso de efectivo y de transacciones en el extranjero. A raíz de la crisis macroeconómica de 2001 y la aguda devaluación del peso, Argentina reintrodujo también impuestos a las exportaciones (retenciones), que causan muchas distorsiones.



**Cuadro 6.7** Impuestos a las transacciones financieras

| <i>País y año</i> | <i>Tasa (%)</i>   | <i>Recaudo (% PIB)</i> | <i>Productividad (%<br/>PIB sobre tasa<br/>prom.)</i> |
|-------------------|-------------------|------------------------|-------------------------------------------------------|
| Argentina, 2001   | 0,60 <sup>a</sup> | 1,46 <sup>b</sup>      | 2,43                                                  |
| Brasil, 2001      | 0,36 <sup>c</sup> | 1,45 <sup>d</sup>      | 3,97                                                  |
| Colombia, 2001    | 0,30              | 0,76                   | 2,53                                                  |
| Ecuador, 2000     | 0,80              | 2,33 <sup>e</sup>      | 2,91                                                  |
| Venezuela, 2002   | 0,75 <sup>f</sup> | 1,07 <sup>d</sup>      | 1,43                                                  |

*Fuente:* Adaptado de Gómez-Sabaini, 2005.

*Notas:*

- a. En cada lado de las transacciones; la tasa conjunta es de 1,2%.
- b. Ajustada para el período en que estaba vigente el impuesto.
- c. Tasas promedio, ajustadas para el período en que estaba vigente el impuesto.
- d. Estimación basada en datos de recaudos parciales y PIB proyectado.
- e. El impuesto grava débitos y créditos.
- f. La tasa fue elevada a 1% entre agosto de 2002 y marzo de 2003.

*La progresividad y la capacidad de redistribución*

Las reformas tributarias desde 1985 han estado sujetas a crítica frecuente debido a su naturaleza regresiva; específicamente, la mayor participación que ha adquirido el IVA y la reducción de las tasas máximas de impuesto a las ganancias de las empresas y a los ingresos personales se mencionan con frecuencia como rasgos regresivos de los nuevos sistemas impositivos. Un impuesto se considera progresivo (o regresivo) cuando los grupos de ingresos menores pagan una menor (mayor) proporción de sus ingresos o gastos que los grupos de mayores ingresos. Una medida sencilla del grado de progresividad pura de un impuesto es la diferencia entre la concentración del impuesto por niveles de ingreso (medidos conforme a un cuasi-coeficiente de Gini) y la concentración del ingreso (medida conforme al coeficiente de Gini). Se conoce a este indicador como la medida Kakwani de progresividad o regresividad. Como sugiere el cuadro 6.8, con esta base los impuestos a los ingresos en la región son fuertemente progresivos: la mediana de la medida Kakwani para los siete estudios considerados es de 0,15. Pero no es claro el efecto de las reformas desde 1985 sobre la progresividad de este impuesto. La reducción de las tasas pudo haber disminuido la progresividad, pero puede haberse compensado este efecto con los efectos combinados de tener menor número de contribuyentes de ingresos medios y bajos (resultantes del mayor umbral de ingresos exentos) pero mayor número de contribuyentes de altos ingresos sujetos a las tasas más altas (resultantes del menor umbral al que se aplica la tasa máxima).

Cuadro 6.8 Resumen de los estudios sobre la incidencia de los impuestos a los ingresos y al valor agregado

| País y estudio                                     | Año de los cálculos | Progresividad pura (sin considerar ingresos o redistribución) |  | Progresividad considerando ingresos (pero no redistribución) |  | Progresividad y potencial redistributivo (suponiendo redistribución plana del ingreso tributario) |  |
|----------------------------------------------------|---------------------|---------------------------------------------------------------|--|--------------------------------------------------------------|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|                                                    |                     | Medida Kakwani                                                |  | Medida de Reynolds-Smolensky                                 |  | Medida de Engel, Galetovic y Raddatz                                                              |  |
| Impuestos a los ingresos                           |                     |                                                               |  |                                                              |  |                                                                                                   |  |
| Argentina: CEB (1997)                              | 1996                | 0,156                                                         |  | 0,00008                                                      |  | 0,031                                                                                             |  |
| Chile: Engel, Galetovic y Raddatz (1997)           | 1994                | 0,338                                                         |  | 0,00006                                                      |  | 0,016                                                                                             |  |
| República Dominicana: Santana y Rathe (1992)       | 1989                | 0,253                                                         |  | 0,00010                                                      |  | 0,028                                                                                             |  |
| El Salvador: Acevedo y Orellana (2003)             | 2000                | 0,143                                                         |  | 0,00002                                                      |  | 0,007                                                                                             |  |
| Guatemala: Bahl, Martínez-Vásquez y Wallace (1996) | 1993                | 0,086                                                         |  | 0,00001                                                      |  | 0,009                                                                                             |  |
| Honduras: Gómez-Sabaini (2003)                     | 2000                | 0,011                                                         |  | 0,00001                                                      |  | 0,024                                                                                             |  |
| Perú: Haughton (2005)                              | 2000                | 0,157                                                         |  | 0,00197                                                      |  | 0,008                                                                                             |  |
| Mediana                                            |                     | 0,156                                                         |  | 0,00006                                                      |  | 0,016                                                                                             |  |
| Impuestos al valor agregado                        |                     |                                                               |  |                                                              |  |                                                                                                   |  |
| Argentina: CEB (1997)                              | 1996                | -0,141                                                        |  | -0,00009                                                     |  | 0,021                                                                                             |  |
| Chile: Engel, Galetovic y Raddatz (1997)           | 1994                | -0,089                                                        |  | -0,00008                                                     |  | 0,040                                                                                             |  |
| Colombia: Steiner y Soto (1998)                    | 1994                | 0,050                                                         |  | 0,00002                                                      |  | 0,023                                                                                             |  |
| El Salvador: Acevedo y Orellana (2003)             | 2000                | -0,237                                                        |  | -0,00013                                                     |  | 0,014                                                                                             |  |
| Guatemala: Bahl, Martínez-Vásquez y Wallace (1996) | 1993                | 0,076                                                         |  | 0,00003                                                      |  | 0,026                                                                                             |  |
| Honduras: Gómez-Sabaini (2003)                     | 2000                | -0,119                                                        |  | -0,00009                                                     |  | 0,033                                                                                             |  |
| Perú: Haughton (2005)                              | 2000                | -0,015                                                        |  | -0,00088                                                     |  | 0,025                                                                                             |  |
| Mediana                                            |                     | -0,089                                                        |  | -0,00009                                                     |  | 0,025                                                                                             |  |

Fuente: Compilación del autor.

La medida Kakwani de progresividad para el IVA sugiere que, en promedio, este impuesto es en gran parte regresivo (-0,089), aun cuando en Colombia y Guatemala es ligeramente progresivo, según los casos de estudio resumidos en el cuadro. No obstante, como lo anotan frecuentemente los autores de los estudios, los cálculos suelen sobrestimar el grado de regresividad, en especial debido a que los coeficientes de concentración se calculan en términos de ingresos y no de gasto<sup>19</sup> y porque raramente se hacen ajustes que tengan en cuenta la evasión de impuestos. La medida Kakwani tampoco es una medida satisfactoria de la progresividad porque no tiene en cuenta la cantidad de impuestos recaudados. Como alternativa, puede utilizarse la medida Reynolds-Smolensky, que sí tiene en cuenta el valor de los recaudos y que consiste simplemente en comparar los coeficientes Gini antes y después de impuestos. (Obviamente ambas medidas tienen el mismo signo para un impuesto dado). Conforme a esta medida, ninguno de los 14 impuestos a los ingresos o de valor agregado considerados produce ningún cambio significativo en la concentración del ingreso, implicando así que la redistribución de ingresos causada directamente sólo por los impuestos es insignificante.

No obstante, las medidas de progresividad de Kakwani y Reynolds-Smolensky no tienen en cuenta el potencial de redistribución de los impuestos por medio del uso de los ingresos, lo cual es un inconveniente porque omiten reconocer que un impuesto neutro (ni regresivo ni progresivo) que produzca ingresos considerables puede ofrecer mayores posibilidades de redistribución que un impuesto extremadamente progresivo (como el impuesto sobre los ingresos) que produzca pocos ingresos. Para apreciar este potencial de redistribución, se incluye en el cuadro una tercera medida inspirada por Engel, Galetovic y Raddatz (1997). Con esta medida se comparan los coeficientes de Gini antes del impuesto con un coeficiente de Gini después del impuesto, que supone que los ingresos del impuesto se distribuyen a todos los grupos de ingresos en cantidades iguales.<sup>20</sup> Los resultados indican que el potencial de redistribución del IVA es significativamente mayor que el del impuesto sobre los ingresos, lo que se debe claramente al hecho de que con el IVA se recaudan mayores ingresos.

---

19 Por ejemplo, la medida es sesgada cuando los deciles de los ingresos más bajos incluyen personas que experimentan una caída temporal en los ingresos, pero mantienen sus gastos en línea con sus niveles permanentes de ingresos.

20 Claramente, según el grado en que se asigne el gasto público de forma más redistributiva, será mayor el efecto sobre el coeficiente Gini final, pero tiene más sentido atribuir este efecto de redistribución a decisiones de gasto que a la estructura del impuesto. A propósito, un impuesto “neutro” sobre el 100% del ingreso, que se redistribuye en forma plana a toda la población, eliminaría íntegramente cualquier concentración de ingresos.

Este análisis no es tan hipotético como pudiera parecer. En forma contraria a la opinión generalizada, el gasto social ha crecido de manera sustancial desde principios de los años noventa en promedio (y en todos los países de la región, salvo Ecuador) de 9,3% del PIB en 1990 a 12,2% del PIB en 2003 (o 50% per cápita en términos reales). Teniendo en cuenta las restricciones impuestas a los recaudos de impuestos por la globalización y la creciente informatización de las economías, el incremento en el gasto social no habría sido posible sin los mayores ingresos tributarios producidos por el IVA.

En el análisis anterior se supone que los ingresos tributarios se distribuyen igualmente entre todos los grupos de ingresos, lo que no dista mucho de la realidad si se juzga con base en los gastos sociales. Como se mencionó en el primer capítulo, Chile es el único país en el que los gastos sociales juegan un papel claramente progresivo, ejemplo que deberían seguir otros países en lugar de interferir en los sistemas tributarios con el alegado propósito de hacerlos más redistributivos. La evidencia de los países desarrollados apoya la validez de esta afirmación: con cargas fiscales mucho mayores, logran mucha redistribución en gran parte mediante transferencias, en lugar de hacerlo directamente a través de impuestos.<sup>21</sup> El impacto redistributivo del sistema fiscal depende también del efecto de los subsidios fiscales al consumo y a la producción. En el pasado se canalizaban recursos fiscales considerables para cubrir las pérdidas operativas de lo que solía considerarse como bienes públicos, como la electricidad, el agua, el alcantarillado, las telecomunicaciones y todos los tipos de infraestructura de transporte. En contra de lo que usualmente se cree, los principales beneficiarios de estos subsidios eran los ricos y las clases medias. En todos esos sectores la recuperación de costos ha aumentado significativamente, estando en muchos casos asociada con los procesos de privatización (*ver* el capítulo 8) y como resultado la progresividad del sistema fiscal total ha mejorado aun más.

## Desafíos y temas pendientes

Como hemos visto en este capítulo, los sistemas tributarios latinoamericanos han sido objeto de intensa reforma desde finales de los ochenta. Un simple conteo de las reformas de cierta importancia que han sido aprobadas por los congresos sugiere que la actividad reformadora ha sido continua y más frecuente que en décadas anteriores.<sup>22</sup> Mientras que entre

---

21 *Ver* Perry y otros (2006), capítulo 5 sobre una investigación de la evidencia.

22 Tomando el índice que diseñó Mahon (2004) para el período de 1977 a 1995, hemos asignado valores cuantitativos para cada acción de congreso

1977 y 1989, cada país tuvo en promedio 2.5 reformas, entre 1990 y 2002 el número promedio de reformas por país aumentó a 4.2. Las reformas al IVA fueron las de mayor frecuencia, seguidas por diversas reformas a los impuestos a las empresas y a las personas. Aunque la necesidad de recuperar y elevar los recaudos puede haber sido una razón importante para esta mayor actividad reformadora, no hay ninguna evidencia de que los congresos más activos en materia tributaria hayan conseguido mayores ingresos tributarios,<sup>23</sup> ni de que hayan logrado mejorar la neutralidad de los sistemas tributarios,<sup>24</sup> que eran los dos objetivos más importantes que buscaban los gobiernos. Esto sugiere que los resultados de las reformas tributarias dependen mucho más de los procesos políticos mediante los cuales son aprobadas que de su diseño técnico. Por consiguiente, el principal desafío futuro consiste en entender y mejorar esos procesos políticos, más que en proponer reformas técnicamente perfectas pero que tienen pocas posibilidades de ser aprobadas y que, antes bien, pueden introducir más distorsiones y dificultades de administración.<sup>25</sup>

Una forma de hacer más transparentes los procesos políticos de reforma tributaria consiste en exigir que se hagan explícitos los costos

---

importante empezando en 1990: a) la reorganización de todo el sistema fiscal (se le asignó un valor de 0,2); b) introducción de IVA (también 0,2); c) expansión significativa de la base para el IVA (0,1); d) aumento en la tasa básica del IVA (0,1); e) eliminación de impuestos menores (0,1); f) expansión significativa de la base impositiva para impuestos a beneficios corporativos (0,1); g) aumentos en el límite superior de la tasa para estos impuestos (0,1); h) expansión significativa de la base para impuestos a los ingresos personales (0,1); i) aumentos en el límite superior de la tasa para estos impuestos (0,1); j) modernización de la administración de impuestos (0,1), y k) introducción de un impuesto a las operaciones bancarias, a los activos brutos o estructura fiscal simplificada para pequeños contribuyentes (0,1); la intención de los valores asignados entre paréntesis es que reflejen el peso relativo de cada reforma. Aunque Mahon no proporciona este nivel de detalle en sus índices originales, una comparación de años superpuestos produce resultados similares en ambas escalas.

- 23 La correlación entre el índice de actividad de reforma y el aumento de los ingresos tributarios entre 1990 y 2002 es virtualmente nula (-0,04), mientras que la correlación entre la frecuencia de las reformas tributarias (el número de años con reformas tributarias) y el aumento de los ingresos tributarios es realmente negativa (-0,20).
- 24 De hecho, hallamos una correlación negativa entre la intensidad de las reformas y el índice de neutralidad tributaria (-0,11) y también negativa entre la frecuencia de las reformas y el mismo índice de neutralidad (-0,40).
- 25 El caso de Colombia, que se analiza en Stein y otros (2005), capítulo 8, es una ilustración interesante de por qué una mayor actividad reformadora puede ir asociada a peores resultados.

de conceder exenciones, incentivos tributarios o tratamientos especiales a ciertos sectores o grupos de contribuyentes. Se calcula que por estas razones se pierden ingresos tributarios equivalentes a 9,2% del PIB en Colombia, 7,3% en Guatemala y 6,3% en México, para citar los tres casos más críticos (*véase* el cuadro 6.9). Aunque algunos países han empezado a incluir en sus presupuestos anuales una estimación de estos “gastos tributarios”, es preciso exigir una cuantificación precisa de cada exención o incentivo que apruebe el congreso para que se generen incentivos políticos para contener estos gastos.

*Cuadro 6.9* Gastos tributarios en países seleccionados

| <i>Total como porcentaje del PIB</i> |     |
|--------------------------------------|-----|
| Argentina                            | 2,4 |
| Brasil <sup>a,b</sup>                | 1,4 |
| Chile                                | 4,2 |
| Colombia                             | 9,2 |
| Ecuador                              | 4,9 |
| Guatemala                            | 7,3 |
| México <sup>a</sup>                  | 6,3 |
| Perú                                 | 2,5 |
| Uruguay                              | 5,3 |

*Fuente:* basado en Gómez-Sabaini (2005).

*Notas:*

- Corresponde a gobierno federal o central.
- Entre los ingresos tributarios directos, se incluyen la contribución de los beneficios (contribuição sobre lucro líquido, CSLL) y la contribución para la financiación de la seguridad social (CPSS).

Las tendencias de globalización continuarán creando nuevos retos a los sistemas tributarios. El más obvio es la profundización de los acuerdos de liberación comercial. Se calcula, por ejemplo, que el Tratado de Libre Comercio de los países centroamericanos con Estados Unidos implica menores recaudos tributarios equivalentes a 0,17% del PIB en promedio para los cinco países en el primer año, y de 0,42% del PIB en el largo plazo, al hacerse efectiva la totalidad de las desgravaciones (y sin tener en cuenta desviaciones de comercio, que pueden amplificar notablemente estos efectos). Para los países andinos, las estimaciones sugieren efectos totales entre 0,4% y 0,6% del PIB (cuadro 6.10).

La mayor integración comercial y financiera entre los países de la región también intensificará la tendencia a armonizar otros aspectos de

Cuadro 6.10 Pérdida de ingresos tributarios por los Acuerdos de Libre Comercio con E.U. (porcentaje del PIB)

|                            | Efecto en el primer año | Total de efectos estáticos |
|----------------------------|-------------------------|----------------------------|
| Bolivia                    |                         | 0,40                       |
| Colombia                   |                         | 0,50                       |
| Ecuador                    |                         | 0,60                       |
| Perú                       |                         | 0,40                       |
| Venezuela                  |                         | 0,50                       |
| Promedio de países andinos |                         | 0,45                       |
| Costa Rica                 | 0,32                    | 0,33                       |
| El Salvador                | 0,09                    | 0,32                       |
| Guatemala                  | 0,16                    | 0,50                       |
| Honduras                   | 0,22                    | 0,61                       |
| Nicaragua                  | 0,05                    | 0,35                       |
| Promedio de Centroamérica  | 0,17                    | 0,42                       |

Fuentes: Para países andinos, BID (2004b); para Centroamérica, FMI (2005).

los regímenes tributarios. Para reducir el contrabando, los países más integrados comercialmente se verán forzados a profundizar el proceso de convergencia de las tasas del IVA y de los impuestos específicos a ciertos bienes muy móviles. Para mantener o elevar los recaudos de los impuestos a las empresas y a los capitales internacionalmente móviles seguramente continuará el proceso de modernización del impuesto de renta mediante figuras como la ampliación del principio jurisdiccional, la vigilancia e imposición basada en precios de transferencia entre la matriz y filiales de las empresas transnacionales, y los acuerdos internacionales para limitar la competencia tributaria y para intercambiar información. Sin embargo, es ingenuo esperar grandes resultados de los esfuerzos de armonización y cooperación internacional, ya que son muy pocos los instrumentos para imponer disciplina y muy grandes los incentivos de los gobiernos, los sistemas políticos de los países, y las empresas para desplazar el terreno de la competencia tributaria hacia nuevas dimensiones de los sistemas tributarios (por ejemplo, la manipulación de las reglas de capitalización o de depreciación, la aparición de nuevos paraísos tributarios, etc.).

Un tema de creciente debate en la región es la forma más adecuada de aumentar la tributación personal que, como hemos visto, es extremadamente baja. Una posibilidad bastante subutilizada son los impuestos al patrimonio y a las propiedades. Las experiencias exitosas de algunas jurisdicciones provinciales en Argentina, ciertos departamentos en Uru-

guay y algunos municipios en Colombia sugiere que este tipo de impuestos puede ser una fuente importante de recaudos sub-nacionales (Véase Gómez-Sabaini 2005). La creciente descentralización de las atribuciones tributarias (véase el siguiente capítulo) posiblemente reforzará esta tendencia. Pero, más allá de estos impuestos (que difícilmente podrán generar más de 2 o 3 puntos del PIB en las economías más maduras) continuará el debate sobre las opciones para gravar los ingresos corrientes, bien sea directamente por medio de los impuestos a la renta a las personas o a las fuentes de ingreso a través de retenciones, o indirectamente, por medio de los impuestos al valor agregado o al consumo. El hecho de que los impuestos directos a la renta de las personas generen muy pocos recaudos y mínima redistribución no es tanto el resultado de una tendencia ideológica, como a veces se arguye, sino el producto de la globalización (que dificulta gravar los intereses y dividendos), y los procesos políticos y las capacidades de administración tributaria en sociedades en las que el Estado cuenta con poca legitimidad y hay una cultura adversa a la tributación. Pero crecientemente se reconoce que gravar intensamente a los asalariados a través de una diversidad de impuestos para la seguridad social y otros fines o, alternativamente, continuar elevando los recaudos provenientes del IVA, son posibilidades que igualmente están llegando a un límite tanto por razones políticas como administrativas.

También está en discusión la conveniencia de mantener los nuevos impuestos a las transacciones financieras (y, en Argentina, los impuestos a las exportaciones), que a pesar de sus posibles distorsiones constituyen fuentes efectivas de recaudo y que, adicionalmente, han generado nuevas fuentes de información que están empezando a ser aprovechadas en algunos países para mejorar el recaudo de otros impuestos. Finalmente, la organización administrativa de las oficinas de impuestos tampoco es un debate cerrado. No hay conclusiones definitivas sobre la conveniencia de fundir la administración de impuestos nacionales con la administración de aduanas. Entre las posibles ventajas están facilitar el recaudo del IVA en forma integrada para los productos nacionales e importados, hacer más expedita la devolución del IVA pagado por los insumos a las exportaciones cuando están en el régimen de tasa cero (como es en la mayoría de países), y aprovechar la información que pueden proveer las aduanas para mejorar el recaudo de otros impuestos. Sin embargo, las fusiones generan costos de adaptación y resistencias burocráticas y políticas y pueden ser contraproducentes cuando hay diferencias muy marcadas de transparencia y eficiencia entre las dos entidades. Otros temas de organización y administración abiertos a debate son la concentración de los esfuerzos de recaudo en las unidades de grandes contribuyentes y la adopción de sistemas simplificados de impuestos para los pequeños contribuyentes. Finalmente, hay muchas dudas sobre la posibilidad práctica de dotar de



autonomía presupuestal y operativa a las administraciones de impuestos cuando no es posible asegurar una independencia política efectiva.

## Referencias

- Acevedo, Carlos y Mauricio Orellana. 2003. "El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Agosin, M., A. Barreix, R. Machado y J. Gómez-Sabaini. 2004. "Panorama tributario de los países centroamericanos y opciones de reforma". Documento de trabajo RE2-04-010 de la serie Economic and Social Studies, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Agosin, M. y R. Machado. 2004. "Reforma tributaria y desarrollo humano en Centroamérica". Documento de trabajo RE2-04-009 de la serie Economic and Social Studies, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Bahl, Roy, Jorge Martínez-Vásquez y Rally Wallace. 1996. *The Guatemalan Tax Reform*. Boulder, CO, Westview Press.
- Banco Mundial. 2005. *World Development Indicators*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1996. *Making Social Service Work*. Washington, D.C., BID.
- . 1998. *Facing Up to Inequality in Latin America*. Washington, D.C., BID.
- . 2001. *Competitiveness: The Business of Growth. Economic and Social Progress in Latin America*. Washington, D.C., BID.
- . 2004a. "The Effects of Structural Reforms on Employment and Wages". En *Good Jobs Wanted*. Washington, D.C., BID.
- . 2004b. "Integration and Trade in the Americas: Fiscal Impact of Trade Liberalization in the Americas". Nota periódica, BID, Washington, D.C.
- Bird, Richard y Milka Casanegra, editores. 1992. "Improving Tax Administration in Developing Countries". Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- CEB (Centro de Estudios Bonaerense). 1997. *Informe de Coyuntura 7* (65-66), mayo. La Plata, Argentina: CEB.
- Edwards, Sebastián. 1995. *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*. Oxford: Oxford University Press.
- Engel, Eduardo, Alexander Galetovic y Claudio Raddatz. 1997. "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithme-

- tic". Documento de trabajo 41, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago.
- Gómez-Sabaini, Juan C. 2003. "Nicaragua: desafíos para la modernización del sistema tributario". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- . 2005. "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", presentación a la Cepal, Santiago de Chile, Chile, septiembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2005. "Central America: Global Integration and Regional Cooperation". Documento ocasional No. 243, FMI, Washington, D.C.
- Goode, Richard. 1993. "Tax Advice to Developing Countries: An Historical Survey": *World Development* 21 (1): 37-53.
- Harberger, Arnold. 1990. "Principles of Taxation Applied to Developing Countries: What Have We Learned?". En *World Tax Reform: Case Studies of Developed and Developing Countries*, Michael J. Boskin y Charles E. McLure, Jr., editores, San Francisco: International Center for Economic Growth, ICS Press.
- Haughton, Jonathan. 2005. "An Assessment of Tax and Expenditure Incidence in Peru". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Lledo, Víctor, Aaron Schneider y Mick Moore. 2004. "Governance, Taxes, and Tax Reform in Latin America". Documento de trabajo IDS 221, Institute of Development Studies, Brighton, R.U.
- Lora, Eduardo. 2001. "Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It". Documento de trabajo No. 446 del Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Lora, Eduardo y Ugo Panizza. 2002. "Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny". Documento de trabajo No. 1012 del Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Mahon, James E. 2004. "Causes of Tax Reform in Latin America, 1977-95". *Latin American Research Review* 39 (1): 3-30.
- Perry, Guillermo E., Omar S. Arias, J. Humberto López, William F. Maloney y Luis Servén. 2006. *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- PricewaterhouseCoopers. Varios años. "Corporate and Individual Taxes: Worldwide Summaries": Hoboken, N.J., John Wiley & Sons.
- Santa, Isidoro y Magdalena Rathe. 1992. *El impacto distributivo de la gestión fiscal en la República Dominicana*. Santo Domingo: Ediciones de la Fundación Siglo 21.

- Shome, Parthasarathi. 1999. "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration": Documento de trabajo FMI 99/19, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Singh, Anoop, Agnes Belaisch, Charles Collyns, Paula de Masi, Reva Krieger, Guy Meredith y Robert Rennhack. 2005. "Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s". Documento ocasional 238, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Stallings, Barbara y Wilson Peres. 2000. *Growth, Employment, and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Stein, Ernesto, Tommasi Mariano, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne. 2005. *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo y Cambridge, MA, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Steiner, Roberto y Carolina Soto. 1998. *Cinco ensayos sobre tributación en Colombia*. Bogotá, Colombia: Fedesarrollo.
- Stotsky, Janet y Asegedech WoldeMariam. 2002. "Central American Tax Reform: Trends and Possibilities". Documento de trabajo FMI 02/227, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Tanzi, V. 2003. "Taxation Reform in Latin America in the Last Decade". En *Latin American Macroeconomic Reforms: The Second Stage*, J. González, V. Corbo, A. Krueger y A. Tornell, editores. Chicago: University of Chicago Press.

## Reformas de descentralización fiscal y política

*Robert Daughters y Leslie Harper*

EN LOS CAPÍTULOES ANTERIORES SE ANALIZÓ LA REFORMA del Estado desde la perspectiva del gobierno central. Sin embargo, desde 1985 la región ha experimentado una significativa descentralización, trasladando importantes funciones y recursos oficiales del gobierno central a los gobiernos regionales y locales. En unos cuantos países, especialmente los de regímenes federales –y en particular Argentina y Brasil– las reformas de descentralización tuvieron un papel sobresaliente incluso desde el siglo XIX. No obstante, para la mayoría de países de la región, abrumados por una herencia colonial centralista, la descentralización es un fenómeno nuevo que introduce nuevos participantes y crea nuevos escenarios para la formulación de políticas nacionales.

La ola de descentralización se ha movido con rapidez en la región, produciendo reformas importantes en los campos político y fiscal. Impulsadas en su mayoría por las transiciones democráticas nacionales que sucedieron en la región durante los años ochenta, las reformas de descentralización se centraron inicialmente en los aspectos políticos, especialmente con la creación de democracias representativas en el ámbito local. Durante los decenios de 1980 y 1990 se aprobaron reformas electorales en la mayoría de los países, estableciéndose así elecciones locales de alcaldes y, en menor grado, regionales de gobernadores. Con esto se interrumpió una larga tradición en América Latina y el Caribe de jefes ejecutivos locales nombrados por el gobierno central. Esta tendencia, y su estrecho vínculo con la transición democrática más amplia en la región, puede observarse en el cuadro 7.1. En 1980, en todos los países excepto siete, los jefes municipales (alcaldes) eran nombrados por el gobierno central. Para 1994 se había invertido la situación y en la gran mayoría de países los alcaldes eran elegidos por los electores locales, ya fuese en forma directa

o indirecta. En los países con gobiernos regionales (más o menos la mitad de los países latinoamericanos), los jefes gubernamentales se eligen ahora por voto popular, aunque esto ha sucedido con más lentitud y menos generalización que lo ocurrido en el nivel municipal. Como resultado de estas reformas, y por primera vez en la mayor parte de las naciones, los jefes ejecutivos locales y regionales tienen un incentivo para ser más receptivos a los intereses y rendir cuentas ante sus electores locales.

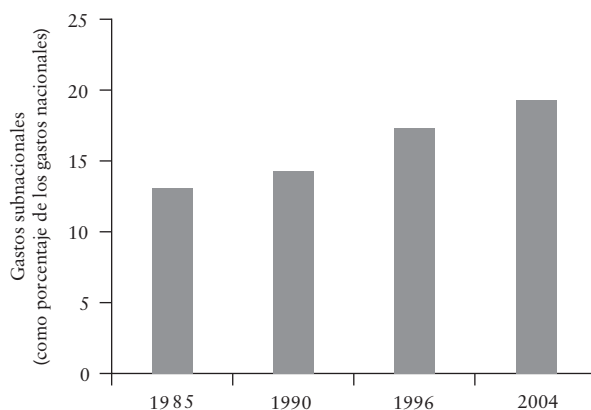
En el campo fiscal, a su vez, las jurisdicciones local y regional dirigidas por sus propios jefes ejecutivos empezaron a ejercer presión por mayores recursos y autoridad funcional para responder a las preferencias de sus electores. El resultado ha sido una tendencia gradual, pero clara, hacia la mayor descentralización de los gastos públicos en la región, como se indica en el gráfico 7.1, en el que se mide la descentralización del gasto promedio en 17 países para los que se contó con datos comparables en 1985, 1990, 1996 y 2004. La descentralización del gasto se define como la relación entre los gastos subnacionales y los nacionales.<sup>1</sup> Como lo indica el gráfico, en promedio, este indicador pasó de 13,1% en 1985 a 19,3% en 2004, acercándose así al nivel de descentralización de gastos que existe actualmente en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que es 29,1%.

Pero el empoderamiento fiscal de los gobiernos subnacionales en la región no se ha visto libre de controversia. Durante la fase inicial de descentralización, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, cuando las reformas electorales subnacionales estuvieron en su apogeo, muchos responsables de formular políticas fiscales y económicas del nivel nacional unieron fuerzas con los reformadores políticos para apoyar iniciativas de descentralización. Se formó así un amplio consenso en torno a dos beneficios principales de los regímenes descentralizados, a saber: a) que la descentralización contribuye a mejorar los canales de participación ciudadana y la rendición de cuentas, y b) que la descentralización permite una asignación más eficaz de los bienes públicos a una ciudadanía regionalmente diversa. Aún más, en el ámbito macroeconómico central, la consideración general fue que la descentralización también podía hacer una contribución positiva a los objetivos de ajuste estructural con los que muchos países se habían comprometido en ese entonces. Al trasladar responsabilidades de gasto, se esperaba que los gobiernos centrales disminuyeran sus obligaciones y mejoraran sus balances fiscales. Pero a medida que avanzó la descentralización fue cada vez más claro que se había exagerado su alcance como mecanismo de ajuste fiscal; el traslado

---

1 Donde los gastos subnacionales comprenden los gastos totales (inclusive inversiones) de los gobiernos locales (municipios) e intermedios (estados, provincias o departamentos).

*Gráfico 7.1* Tendencias de descentralización fiscal (promedios regionales 1985-2004, porcentajes)



*Fuentes:* BID (1997) y cálculos de los autores, basados en una encuesta del BID sobre descentralización realizada en 2004.

de responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales demostró ser mucho más costoso y complejo, tanto política como técnicamente, que lo previsto. Además, el resultante crecimiento de las obligaciones fiscales del gobierno central con los gobiernos subnacionales (ya fuera mediante esquemas de mayores transferencias intergubernamentales o de préstamos periódicos de rescate de entidades subnacionales sobreendeudadas) eclipsó con rapidez las reducciones de gasto que se habían realizado, lo que llevó a una realineación significativa de posiciones por parte de los responsables de formular las políticas fiscales nacionales. Para finales de los años noventa, muchos ministerios de finanzas de la región habían adoptado una actitud mucho más cautelosa, si no antagonista, hacia las reformas de descentralización abogando por marcos regulatorios de las finanzas intergubernamentales.

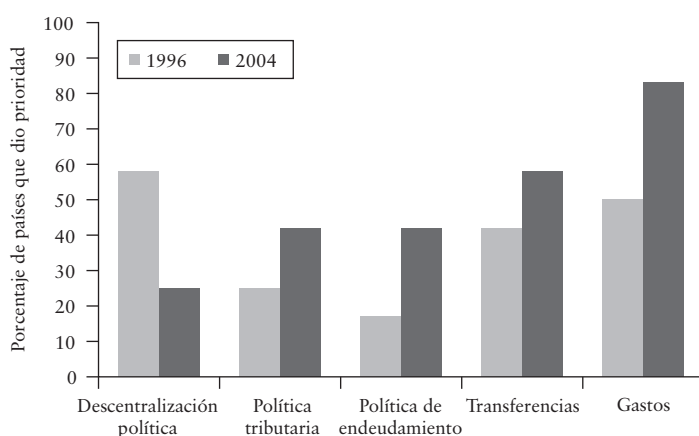
La actitud cautelosa de los economistas del gobierno central no ha detenido el dinamismo de la descentralización en la región, como se muestra en el presente capítulo. Lo que ha sucedido como resultado de la actitud más conservadora de los diseñadores de políticas fiscales centrales es una agudización del debate político acerca de las nuevas iniciativas de reforma de descentralización. Este debate ha tenido en cuenta de forma más explícita los riesgos y rutas críticas implicados en el proceso y los incentivos requeridos para minimizar tales riesgos. El centro de atención del debate se sitúa en cuatro áreas de riesgo críticas:

- La excesiva dependencia de los gobiernos locales de las transferencias del gobierno central. Los primeros dependen más de éstas que de sus propios ingresos para financiar sus requerimientos de gasto, distorsionándose así la disciplina fiscal y la rendición de cuentas local. Quienes toman las decisiones se ven tentados a transferir los costos de sus programas a otras jurisdicciones y a inflar los costos para recibir mayores transferencias, lo que tiene como consecuencia el sobregasto y la menor atención a la relación entre costos y beneficios, un problema de la clásica tragedia de los comunes. En adición, si las transferencias oscurecen el vínculo entre el costo de los servicios y quienes pagan por ellos, se debilita la capacidad de los electores de castigar el desperdicio y la búsqueda de rentas.
- Ocurren distorsiones similares cuando a los gobiernos subnacionales se les permite endeudarse fácilmente en un mercado de créditos blandos, en el que se espera que el gobierno central otorgue préstamos de rescate. En esta situación, el incentivo de los gobiernos subnacionales es sobreendeudarse y el de las instituciones financieras prestar con ligereza, asumiendo ambos grupos que la carga final de los pagos la llevará el gobierno central. Esta carga final sobre el gobierno central puede fácilmente salirse de control, como sucedió en Argentina, Brasil y Colombia en los años noventa, comprometiendo seriamente la estabilidad macroeconómica.
- Se tiene también un problema de recursos comunes cuando se distribuyen en forma deficiente las funciones y responsabilidades entre el gobierno central y los subnacionales, pues algunas jurisdicciones trasladarán los costos y cargas a otras. Funciones y responsabilidades no definidas adecuadamente entre los distintos niveles de gobierno suelen deteriorar la rendición de cuentas y llevar a duplicación de esfuerzos.
- Un problema general en toda la región es la débil capacidad institucional existente en la mayoría de los gobiernos subnacionales que hace difícil, y en ocasiones imposible, que los gobiernos locales provean con efectividad los bienes públicos que son de su responsabilidad. Aun si en teoría las entidades subnacionales deben poder responder mejor a las preferencias locales, en la práctica pueden no responder del todo y esta falta se multiplica por el riesgo de que las élites locales capturen el poder y corrompan el proceso de toma de decisiones para maximizar sus ingresos personales.

En el presente capítulo se ofrece un esbozo comparativo de los procesos de reforma de descentralización que han tenido lugar en los países de América Latina y el Caribe en años recientes. Utilizando como plataforma una encuesta comparativa e integral, y el escrutinio sobre tendencias de

descentralización emprendido en 1996 (BID, 1997), se actualiza en el capítulo este escrutinio con una nueva encuesta que cubre el período 1996-2004, evaluando los cambios ocurridos en los indicadores fiscales y políticos esenciales de descentralización y vinculándolos a las principales iniciativas de reforma ensayadas en ese período. En el campo de lo político, el centro de atención se fija principalmente en la condición de las elecciones democráticas en los ámbitos regionales y locales de gobierno. En el campo fiscal, el análisis se concentra en cuatro grandes áreas de política: descentralización del gasto (o administrativa), políticas tributarias subnacionales, sistemas de transferencia intergubernamentales y políticas de endeudamiento subnacionales. Conforme a los resultados de la encuesta, el área de políticas de mayor prioridad en 1996 en el mayor número de países fue el de la descentralización política (esto es, reformas electorales) seguida de cerca por la descentralización del gasto y, con menor frecuencia, por las transferencias intergubernamentales, las políticas tributarias subnacionales y, la de menor prioridad de todas, la política de endeudamiento subnacional (*ver* el gráfico 7.2). En la encuesta de 2004, por otra parte, la descentralización política pasó a ser la de menor prioridad entre estas cinco áreas de política, reflejando así el hecho de que las reformas electorales democráticas locales ya se habían consolidado en la mayoría de los países a mediados de los años noventa. En cambio, en 2004 pasó al primer lugar la descentralización del gasto, seguida por las transferencias intergubernamentales, que ocu-

*Gráfico 7.2* Áreas de prioridad en las reformas de políticas de descentralización, 1996 y 2004



*Fuente:* BID (1997) y cálculos de los autores, basados en una encuesta del BID de 2004 sobre descentralización.



pó el segundo lugar en el área de reformas de políticas activas. Para ese mismo año, las áreas de política con menor actividad de reforma fueron el endeudamiento subnacional y las políticas tributarias. En el resto del presente capítulo se exploran estas tendencias, observando en primer lugar las tendencias de reforma en el área de la descentralización política, seguida de las realizadas en las cuatro áreas de política fiscal. En la última sección del capítulo se ofrece una reseña consolidada de los procesos de descentralización en cada país, con base en un Índice de Madurez de Descentralización (IMD) que permite una comparación integral del avance realizado por cada país entre 1996 y 2004.

## Descentralización política

Uno de los argumentos más convincentes para la descentralización es la ventaja natural que los gobiernos locales y regionales poseen en relación con el gobierno central para lograr un buen balance entre los bienes públicos provistos por los gobiernos locales y las preferencias de la población. Este ajuste, sin embargo, sólo puede obtenerse si los gobiernos locales cuentan con mecanismos a la mano que permitan a sus habitantes: a) hacer que los responsables de tomar decisiones rindan cuentas sobre asuntos públicos por medio de elecciones democráticas, y b) comunicar en forma apropiada sus preferencias a esas mismas personas a través de la participación comunitaria.

Como ya se anotó, para mediados de los años noventa los gobiernos locales en la región habían cumplido en gran parte la primera de esas condiciones: en todos los países de la región, a excepción de Surinam, se habían instituido elecciones democráticas para alcaldes municipales (*véase* el cuadro 7.1). En los niveles intermedios de gobierno –estados, provincias, departamentos o regiones– avanzó también la transición democrática, pero de manera significativamente más precavida, y en 2004 sólo la mitad de los países que tenían gobiernos regionales habían instituido elecciones para sus jefes del poder ejecutivo. Esto refleja una fuerte orientación municipalista en los procesos de reforma de descentralización de la región, cuando menos en los países con regímenes unitarios. Muchos de ellos se muestran renuentes a transferir el mismo grado de autonomía política que han pasado a las municipalidades, a sus gobiernos departamentales, provinciales o regionales.

El panorama actual de democracia electoral generalizada entre los gobiernos subnacionales en la región es un fenómeno reciente, estrechamente ligado a la transición general hacia regímenes democráticos. Con referencia de nuevo al cuadro 7.1, el vínculo puede seguirse país por país. En la mayor parte de los países se instituyeron elecciones subnacionales casi al mismo tiempo que sus respectivas transiciones democráticas en

**Cuadro 7.1** Primer año de elecciones democráticas para jefes municipales y de gobierno intermedio del poder ejecutivo

| <i>País</i>          | <i>Alcaldes municipales<sup>a</sup></i> | <i>Jefes del gobierno ejecutivo de estados, provincias o departamentos (JGE)<sup>a</sup></i> | <i>Año de transición democrática (TD)<sup>b</sup></i> |
|----------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Argentina            | 1983                                    | 1983                                                                                         | 1983                                                  |
| Bahamas              | 1997                                    | n.a. <sup>c</sup>                                                                            | 1973                                                  |
| Barbados             | n.a. <sup>c</sup>                       | n.a. <sup>c</sup>                                                                            | 1966                                                  |
| Belice               | 1981                                    | n.a. <sup>c</sup>                                                                            | 1981                                                  |
| Bolivia              | 1985                                    | 2005                                                                                         | 1982                                                  |
| Brasil               | antes de la TD <sup>c</sup>             | 1982                                                                                         | 1985                                                  |
| Chile                | 1992                                    | n.a. <sup>d</sup>                                                                            | 1990                                                  |
| Colombia             | 1988                                    | 1991                                                                                         | 1958                                                  |
| Costa Rica           | 1949                                    | n.a. <sup>d</sup>                                                                            | 1949                                                  |
| Ecuador              | 1983                                    | 1983                                                                                         | 1979                                                  |
| El Salvador          | 1985                                    | n.a. <sup>d</sup>                                                                            | 1984                                                  |
| Guatemala            | 1985                                    | n.a. <sup>d</sup>                                                                            | 1985                                                  |
| Guyana               | 1995                                    | n.a. <sup>d</sup>                                                                            | 1966                                                  |
| Honduras             | 1982                                    | n.a. <sup>d</sup>                                                                            | 1982                                                  |
| Jamaica              | 1962                                    | n.a. <sup>c</sup>                                                                            | 1962                                                  |
| México               | 1917                                    | 1917                                                                                         | 1917                                                  |
| Nicaragua            | 1992                                    | n.a. <sup>f</sup>                                                                            | 1990                                                  |
| Panamá               | 1995                                    | n.a. <sup>d</sup>                                                                            | 1989                                                  |
| Paraguay             | 1991                                    | 1993                                                                                         | 1989                                                  |
| Perú                 | 1980                                    | 2002                                                                                         | 1980                                                  |
| República Dominicana | 1966                                    | n.a. <sup>d</sup>                                                                            | 1966                                                  |
| Surinam              | n.a. <sup>g</sup>                       | n.a. <sup>c</sup>                                                                            | 1987                                                  |
| Trinidad y Tobago    | 1962                                    | n.a. <sup>c</sup>                                                                            | 1962                                                  |
| Uruguay              | 1984                                    | n.a. <sup>c</sup>                                                                            | 1985                                                  |
| Venezuela            | 1989                                    | 1989                                                                                         | 1958                                                  |

*Fuentes:* BID (1997) y compilación de los autores, basada en información oficial.

*Notas:*

n.a. = no aplica.

a. Elegido en forma directa o indirecta.

b. Año de independencia para los países del Caribe.

c. No existe el nivel de gobierno.

d. Existe el nivel de gobierno, pero el JGE es nombrado.

e. Hubo excepciones. Durante el régimen militar los alcaldes de las capitales estatales y de unas 170 ciudades más fueron nombrados en Brasil.

f. Nicaragua no cuenta con nivel de gobierno intermedio por elección, pero el país tiene dos regiones especiales (la Región Autónoma del Atlántico Norte y la Región Autónoma del Atlántico Sur) en las que desde 1990 existen Consejos Regionales elegidos que seleccionan un coordinador regional responsable de las funciones del poder ejecutivo.

g. En el caso de Surinam, se eligen concejales de distrito.

el ámbito nacional (así fue en Argentina, Belice, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay) o poco después (en Bolivia, Chile, Nicaragua y Paraguay). Pero en otros países, como Colombia y Venezuela, sólo se efectuaron elecciones subnacionales varios años después de sus respectivas transiciones democráticas.

Además de la introducción de elecciones como método básico para escoger funcionarios ejecutivos y legislativos en los gobiernos subnacionales, la autonomía política se ha profundizado con otras reformas importantes (*véase* el cuadro 7.2), como el cambio del método de elección de alcaldes de indirecto a directo (en Chile en 2001, Costa Rica en 2002, Nicaragua en 1995 y Venezuela en 1989) y la separación del momento de las elecciones subnacionales del de las nacionales (en Brasil en 1997, Costa Rica en 2002, República Dominicana en 1994, Ecuador en 1991 y Nicaragua en el 2000). También se establecieron elecciones separadas para cargos subnacionales (en Honduras en 1997), candidaturas independientes (en Chile en 2001 y Nicaragua en 1995, luego revertida en 2000), autorización a los votantes para dividir sus votos entre candidatos para el ejecutivo y el legislativo o elegir candidatos individuales en vez de sólo listas de partidos (en Venezuela en 1989).

Además de las reformas electorales se fijaron por ley o por estatutos nacionales mecanismos importantes o instituciones para canalizar y alentar la participación ciudadana, empezando con la participación comunitaria y los mecanismos de organización creados en Brasil en 1988, que eventualmente derivaron en reformas de las instituciones fiscales subnacionales a mediados de los años noventa con iniciativas pioneras de presupuestación participativa en gran cantidad de municipalidades brasileñas. De particular notoriedad son los fuertes mecanismos de participación comunitaria y fiscalización social implementados en los gobiernos locales durante el decenio de 1990 en Bolivia, Colombia y Costa Rica.

## Descentralización fiscal

Como se mencionó anteriormente, la región latinoamericana y caribe logró una significativa descentralización del gasto en las dos últimas décadas, llegando a un promedio regional actual del 19,3% del total de los gastos públicos controlado por los gobiernos subnacionales. Sin embargo, este promedio oculta diferencias significativas entre algunos países tanto en el grado de descentralización fiscal como en los procesos de reformas de políticas que lo acompañan. Como se vio en el gráfico 7.3, en el que se trazan los cambios en los índices de descentralización del gasto en países individuales para el período de 1996 a 2004, hay tres países en la región –Argentina, Brasil y Colombia– con índices muy altos

**Cuadro 7.2** Reformas que afectaron la autonomía política y la participación ciudadana en los gobiernos subnacionales

| <i>Año</i>       | <i>Cambios</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Argentina</i> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1983             | • Primera vez que se realizan elecciones. De provincias para gobernador; de municipalidad para intendente.                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1994             | • Autonomía legal otorgada a la ciudad de Buenos Aires (sus ciudadanos eligen ahora directamente al intendente y a los representantes a la Asamblea Legislativa). Senadores elegidos directamente en lugar de ser nombrados por las Asambleas provinciales. Creadas nuevas entidades territoriales y nuevos mecanismos de consulta popular.                                    |
| <i>Bolivia</i>   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1985             | • Elección de alcaldes y Concejos municipales en áreas urbanas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1994             | • Extensión de elección de Concejos municipales y alcaldes de capitales departamentales y provinciales a 311 nuevas municipalidades. Atribución a los Concejos municipales para revocar el período del alcalde después de un año. Reconocimiento a organizaciones no gubernamentales de origen popular que las estimuló a formar comités de vigilancia con poder real de veto. |
| <i>Brasil</i>    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1982             | • Elección directa de gobernadores, legisladores estatales y todos los alcaldes municipales, excepto los de grandes ciudades “estratégicas”.                                                                                                                                                                                                                                   |
| 1985             | • Elección directa de alcaldes de ciudades “estratégicas”.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1988             | • Autonomía de municipalidades por mandato oficial y aumento de sus atribuciones administrativas en relación con los otros dos niveles de gobierno. Introducción de mecanismos de consulta popular.                                                                                                                                                                            |
| 1997             | • Elección de alcaldes en fechas distintas a las de autoridades nacionales y estatales.                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <i>Chile</i>     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1991             | • Se crea el nivel regional de gobierno.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 1992             | • Elección de alcaldes a través de Concejos municipales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 2001             | • Elección directa de alcaldes a partir de 2004. Autorización a candidatos independientes.                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 7.2)

| Año                | Cambios                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Colombia</i>    |                                                                                                                                                                                                                  |
| 1986               | • Elección popular directa de alcaldes (1988).                                                                                                                                                                   |
| 1991               | • Establecimiento de elección popular de gobernadores y de autonomía legal de municipios. Período de alcaldes extendido de dos a tres años. Establecimiento de mecanismo de consulta popular.                    |
| <i>Costa Rica</i>  |                                                                                                                                                                                                                  |
| 1998               | • Remplazo del ejecutivo municipal electo por miembros del Concejo municipal electo, por alcalde. Introducción de plebiscitos, referendos y cabildos. Retentiva de provisión. Elección de Concejos de distritos. |
| 2002               | • Elección directa de alcaldes. Separación de elecciones de alcalde y Concejos de distritos de las elecciones nacionales.                                                                                        |
| <i>Ecuador</i>     |                                                                                                                                                                                                                  |
| 1983               | • De cantón para alcalde.                                                                                                                                                                                        |
| 1991               | • Establecimiento de sistema que permite elegir a diputados provinciales y concejales municipales en fechas distintas a la de elecciones nacionales.                                                             |
| <i>El Salvador</i> |                                                                                                                                                                                                                  |
| 1984               | • Elección de alcaldes.                                                                                                                                                                                          |
| <i>Guatemala</i>   |                                                                                                                                                                                                                  |
| 1985               | • Elección de alcaldes.                                                                                                                                                                                          |
| 1995               | • Período de gobierno para municipalidades fijado con uniformidad en cuatro años; elecciones completamente concurrentes con las elecciones nacionales.                                                           |
| <i>Honduras</i>    |                                                                                                                                                                                                                  |
| 1982               | • Elección de alcaldes.                                                                                                                                                                                          |
| 1990               | • Autonomía garantizada a las municipalidades; elección directa de alcaldes; establecimiento de mecanismos de promoción de participación ciudadana.                                                              |
| 1993               | • Separación de elecciones para presidente, legislatura nacional y cargos subnacionales. Votaciones separadas para cada rama en 1997.                                                                            |

(Continúa en la página siguiente)

*(Continuación cuadro 7.2)*

| <i>Año</i>                  | <i>Cambios</i>                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>México</i>               |                                                                                                                                                                                                                               |
| 1996                        | • Elección del alcalde de Ciudad de México en lugar de nombramiento (primera elección en 1997). Elecciones directas.                                                                                                          |
| <i>Nicaragua</i>            |                                                                                                                                                                                                                               |
| 1990                        | • Elección de alcaldes.                                                                                                                                                                                                       |
| 1995                        | • Cambio de elección indirecta por Concejos municipales a elección directa; reducción del período del alcalde de seis a cuatro años; autorización para candidaturas independientes; autonomía legal de gobiernos municipales. |
| 2000                        | • Desautorización de candidaturas independientes; elecciones separadas de las nacionales.                                                                                                                                     |
| <i>Panamá</i>               |                                                                                                                                                                                                                               |
| 1994                        | • Elección de alcaldes.                                                                                                                                                                                                       |
| <i>Paraguay</i>             |                                                                                                                                                                                                                               |
| 1991                        | • Elección de alcaldes.                                                                                                                                                                                                       |
| 1992                        | • Elección de gobernadores (1994).                                                                                                                                                                                            |
| <i>Perú</i>                 |                                                                                                                                                                                                                               |
| 1990                        | • Creación de gobiernos regionales por elecciones.                                                                                                                                                                            |
| 1992                        | • Gobiernos regionales elegidos remplazados por concejos administrativos regionales temporales.                                                                                                                               |
| 2002                        | • Reinstauración de elecciones para gobiernos regionales; extensión de período de alcaldes de cuatro a cinco años.                                                                                                            |
| <i>República Dominicana</i> |                                                                                                                                                                                                                               |
| 1994                        | • Separación de las elecciones locales (y de las elecciones legislativas nacionales) de las presidenciales.                                                                                                                   |
| <i>Uruguay</i>              |                                                                                                                                                                                                                               |
| 1984                        | • Para departamentos: intendente – 1984.                                                                                                                                                                                      |
| <i>Venezuela</i>            |                                                                                                                                                                                                                               |
| 1989                        | • Elección de gobernadores, cambio de sistema de elección de alcaldes de elección por Concejos municipales a elección directa.                                                                                                |

*Fuentes:* BID, 1997; encuesta sobre descentralización del BID, 2004; Montero y Samuels, 2004; Tulchin y Selee, 2004; Usaid e ICMA, 2004.

de descentralización del gasto (cercaos al 50%), que los pone en compañía de algunos de los regímenes más descentralizados del mundo, como Canadá, Estados Unidos y los países nórdicos de Europa. En Argentina y Brasil esto es coherente con sus regímenes federales y sus fuertes compromisos históricos con el empoderamiento regional. Es en particular explícito en Argentina, donde la Constitución define el poder estatal derivándose de sus provincias y no del gobierno central.<sup>2</sup> Por eso ambos países han tenido largos períodos –casi dos siglos– para desarrollar, debatir y procurar consolidar sus marcos fiscales descentralizados. Pero este proceso no siempre se ha movido en una dirección predecible. La descentralización en ambos países ha oscilado en forma sustancial entre tendencias de descentralización y recentralización.<sup>3</sup> Sólo en años recientes han podido alcanzar los altos niveles de descentralización del gasto en que se hallan hoy, y que resultan del soporte a la descentralización durante las transiciones democráticas que se realizaron en ambos países en los años ochenta, con la expectativa de que con un marco descentralizado de gobierno disminuiría el riesgo de regresar a regímenes autoritarios.<sup>4</sup>

El tercer país fuertemente descentralizado, Colombia, a pesar de su régimen unitario, comparte con Argentina y Brasil una profunda tradición regionalista y tiene una larga historia de apoyo fiscal a los gobiernos subnacionales, acompañada por ciclos de descentralización y recentralización de políticas fiscales.<sup>5</sup> No obstante, en términos de

---

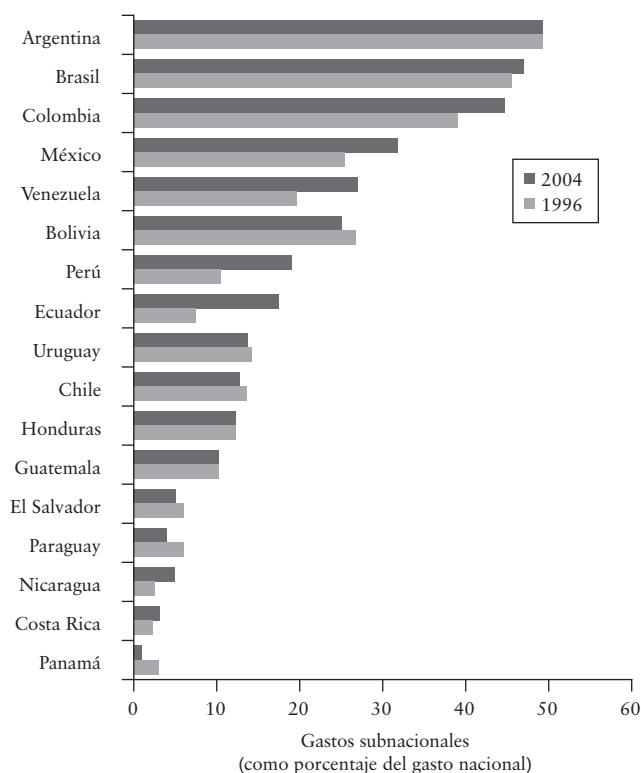
2 Semejante al régimen federal de Estados Unidos.

3 Ver Eaton (2004) en Montero y Samuels (2004), quien analiza los ciclos de descentralización y recentralización en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en los siglos XIX y XX.

4 Ver Eaton (2004) en Montero y Samuels (2004). En Argentina, con la restauración de un régimen democrático en 1983, los gobiernos provinciales renegociaron gradualmente hacia arriba su participación de los ingresos nacionales a los niveles actuales, comenzando desde un punto bajo de 29% fijado por el régimen autoritario en 1976 cuando decidió recentralizar, recortando el nivel previo de participación de ingresos de 46% establecido para las provincias a principios de los años sesenta. A diferencia de Argentina, en Brasil el régimen militar de los años setenta escogió apoyar la mayor descentralización del gasto para los gobiernos subnacionales incrementando su participación en las transferencias de ingresos, creando así las condiciones para la constitución democrática de 1988, que englobó la descentralización como un principio central de organización de la sociedad brasileña y asignó nuevas responsabilidades sectoriales y atribuciones tributarias a los gobiernos subnacionales, en especial a las municipalidades.

5 Fabio Sánchez y Catalina Gutiérrez (en López Murphy, 1995) documentan el proceso de recentralización fiscal ocurrido en Colombia entre 1930 y 1967, cuando la participación de los impuestos totales recaudados por los gobiernos subnacionales (principalmente los departamentos) disminuyó del 46 al 26%, fijando las condiciones para la actualmente alta dependencia del país de los sistemas de transferencia como medio de financiar las necesidades de recursos de los gobiernos

## Gráfico 7.3 Descentralización del gasto



Fuentes: BID, 1997; cálculos de los autores, basados en una encuesta del BID sobre descentralización, 2004.

descentralización política, la historia de Colombia se ha diferenciado en forma significativa de las de Argentina y Brasil, porque apenas escogió renunciar al control central en la selección de gobernadores y alcaldes en los dos últimos decenios. Antes el país funcionaba territorialmente más como un régimen desconcentrado,<sup>6</sup> asignándole a los departamentos y municipios un grado moderado de atribuciones fiscales subnacionales, pero manteniendo siempre el control central en el nombramiento de jefes

subnacionales. Esto refleja un proceso similar que ocurrió por la misma época en Argentina, como lo describe Eaton (2004) en Montero y Samuels (2004).

- 6 Donde “desconcentrado”, en oposición a “descentralizado”, se refiere a entidades del gobierno central que han establecido oficinas e instalaciones locales o regionales, pero siguen siendo gobernadas o administradas por representantes del gobierno central.



del ejecutivo locales y regionales. Lentamente, sin embargo, los formuladores de políticas colombianos empezaron a cambiar su interés hacia una mayor descentralización, comenzando con la reforma constitucional de 1968 que instaló el primer sistema de transferencias intergubernamentales en gran escala (el Situado Fiscal). Luego, a mediados de los años ochenta y principio de los noventa, como se ve en el cuadro 7.3, la descentralización se aceleró con una serie de reformas importantes, dirigidas principalmente a los gobiernos municipales (más que a los departamentales), empezando con la creación de un nuevo mecanismo de participación en los ingresos para los municipios y la elección directa de alcaldes. Siguió en 1991 una nueva Constitución, que englobó el principio de descentralización, traspasó la responsabilidad de los servicios de educación, salud y vivienda a los departamentos y municipios, y aumentó en forma sustancial la participación de los ingresos centrales transferidos a los gobiernos subnacionales. La participación de los gastos subnacionales ha subido desde entonces de manera consistente, yendo del 27% a mediados de los años setenta al 33% en 1985 y al 45% en 2003.

Los altos niveles de descentralización del gasto logrados por estos tres países no se han visto libres de controversia en el área de las políticas fiscales nacionales. Para financiar las responsabilidades del gasto de sus gobiernos subnacionales, cada uno de estos países creó sistemas de ingresos compartidos con financiación del presupuesto del gobierno central. Estas transferencias representan una proporción tan grande de los presupuestos del gobierno central y están tan herméticamente asignadas, que han estrechado significativamente la libertad de los gobiernos centrales para intentar ajustes fiscales y alcanzar la estabilidad macroeconómica.

Cabe identificar un segundo grupo de países en el cuadro 7.3 –México, Venezuela, Bolivia, Perú y Ecuador– con descentralización del gasto más moderada, pero de todos modos significativa, estando entre 17,5% y 31,8% en 2004. Con excepción de Bolivia, estos países tienen en común un aumento significativo en sus índices de descentralización del gasto desde 1996, reflejando agendas de reformas de descentralización instituidas en los últimos 10 a 15 años. Es decir, los cinco países están próximos a consolidar sus objetivos de reforma (*ver* el cuadro 7.4).

Los nueve países restantes de la encuesta –Uruguay, Chile, Honduras, Guatemala, El Salvador, Paraguay, Nicaragua, Costa Rica y Panamá– se caracterizan por bajos o incipientes niveles de descentralización y tienen índices de descentralización del gasto que van desde cerca de un 13% para Uruguay y Chile hasta tan bajos como 1% a 3% para Panamá y Costa Rica. En los nueve países la descentralización y los gastos han cambiado poco desde 1996, reflejando en su mayoría una actitud de cautela por parte de los diseñadores de políticas hacia las reformas de descentralización. En el cuadro 7.5 se resumen las iniciativas de reformas específicas iniciadas en cinco de esos países: Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Uruguay.

**Cuadro 7.3** Secuencia de reformas fiscales en países con niveles avanzados de descentralización

| <i>Año</i>       | <i>Cambios</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Argentina</i> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 1983             | • Restablecimiento de elección directa de gobernadores y alcaldes en la transición a la democracia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 1988             | • La Nueva Ley de Coparticipación le da a las provincias mayor participación en transferencias fiscales automáticas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 1991             | • Transferencia a las provincias de la responsabilidad exclusiva por los hospitales y escuelas de secundaria (eliminando así la responsabilidad compartida entre provincias y gobierno federal).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 1992-93          | • Los pactos fiscales restringen el nivel de transferencias automáticas y alientan a las provincias a que reformen los sistemas de tributación.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 1994             | • La nueva Constitución engloba la Ley de Coparticipación. Se le garantiza al Distrito Federal de Buenos Aires condición de provincia, con elecciones para gobernador y legislatura.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <i>Brasil</i>    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 1975             | • Reversión parcial de medidas de recentralización adoptadas desde 1964 (que redujeron la participación de los ingresos subnacionales y cambiaron a indirectas las elecciones de gobernadores); el gobierno militar duplica la participación de ingresos para los estados y las municipalidades.                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 1982             | • Restablecimiento de elección directa de gobernadores. Nuevamente se aumenta la participación de los ingresos subnacionales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 1985             | • Restablecimiento de elección directa de alcaldes en las capitales estatales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 1988             | • La nueva Constitución federal engloba la autonomía de las municipalidades como nivel independiente de gobierno, que incluye responsabilidad de políticas para educación primaria, servicios de salud y bienestar social. Aumenta también las atribuciones tributarias de los estados y municipalidades, y duplica la participación en los ingresos tributarios federales de las municipalidades. (Sin embargo, no se adoptan medidas para asignar claramente las responsabilidades de gasto compartidas, que quedan sujetas a negociación en cada caso). |

*(Continúa en la página siguiente)*

(Continuación cuadro 7.3)

| Año             | Cambios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1992-94         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La remoción del presidente Collor y el plan antiinflacionario (Plan real) crean un consenso propicio para adoptar medidas de responsabilidad fiscal y transparencia.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1995            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El sistema nacional de información sobre deuda oficial vencida (Cadin) obliga a todos los gobiernos subnacionales que tienen obligaciones vencidas con las agencias federales, como Caixa Econômica, a someterse a un riguroso control mediante un sistema de indicadores de endeudamiento.</li> </ul>                                                                                                                                                                                         |
| 1997            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se implementa el Plan de Incentivos para la Reducción de Bancos Estatales (que conduce al cierre o privatización de la mayoría de los bancos del Estado) y el Programa de Apoyo Financiero y Renegociación de Deudas de Gobiernos Estatales redefine y fortalece las reglas y mecanismos de endeudamiento para los estados (incluyendo líneas de base para medir el desempeño fiscal).</li> </ul>                                                                                              |
| 2000            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se sanciona la Ley de Responsabilidad Fiscal, que crea un nuevo régimen fiscal de largo alcance para todos los niveles de gobierno. En el caso de los subnacionales, consolida y completa las reglas para el endeudamiento (inclusive la prohibición de préstamos intergubernamentales) y los estándares de eficiencia fiscal (en especial estos últimos), basándose en el Programa de Apoyo Financiero de 1997. Unifica los estándares contables en todos los niveles de gobierno.</li> </ul> |
| <i>Colombia</i> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 1986            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorización para elección directa de alcaldes (a partir de 1988); aumento significativo en las transferencias automáticas de ingresos para los municipios.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 1991            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Constitución Nacional engloba la descentralización como principio de organización, establece elecciones directas de gobernadores departamentales y metas de descentralización para servicios de salud, educación y vivienda; aumenta en forma sustancial el monto de las transferencias automáticas de ingresos para departamentos y municipios y las simplifica.</li> </ul>                                                                                                                |
| 1993            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La ley de Asignación de Responsabilidades y Recursos para educación, servicios de salud y vivienda (implementación de la Constitución de 1991) exige la descentralización por fases de estos tres sectores y establece un sistema de transferencias sectoriales de asignaciones específicas.</li> </ul>                                                                                                                                                                                        |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 7.3)

| Año  | Cambios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1997 | <ul style="list-style-type: none"><li>• La Ley de Endeudamiento Territorial establece el “sistema de semáforos” para controlar excesos y abusos en el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, a la que le sigue una ley de restructuración de deudas subnacionales en 1999.</li></ul>                                    |
| 2000 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Se crean indicadores y puntos de referencia comparativos para la regulación del gasto público de los gobiernos subnacionales cuyo propósito es generar excedentes presupuestarios.</li></ul>                                                                                           |
| 2001 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Consolidación de sistemas de transferencias de ingresos intergubernamentales (incluidos el Situado Fiscal y las Participaciones Municipales) en un solo Sistema General de Participaciones encaminado con mayor fuerza a reducir los desequilibrios horizontales regionales.</li></ul> |
| 2003 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Ley de Responsabilidad Fiscal, que consolida y detalla aún más las provisiones de las leyes de 1997 y 2000 sobre endeudamiento y regulación del gasto público.</li></ul>                                                                                                               |

Fuentes: BID, 1997; encuesta del BID sobre descentralización de 2004; Montero y Samuels, 2004; Tulchin y Selee, 2004; Usaid e ICMA, 2004.

**Cuadro 7.4** Secuencia de reformas fiscales en países con niveles intermedios de descentralización

| Año            | Cambios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Bolivia</i> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1987           | <ul style="list-style-type: none"><li>• Inicio de un proceso sostenido de elecciones municipales directas (autorizadas previamente en 1942, pero interrumpidas cinco años después).</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 1994–96        | <ul style="list-style-type: none"><li>• La Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa aprueban la definición del concepto territorial de municipalidad (de modo que incluya áreas rurales y urbanas), se duplica la escala de participación de ingresos subnacionales (al 20% de los ingresos compartidos) y se asigna responsabilidad exclusiva a las municipalidades sobre los impuestos a vehículos y a patrimonios, y se establece responsabilidad compartida entre municipios y departamentos para la educación primaria y secundaria y para los hospitales de segundo y tercer nivel. Además, se hace hincapié en la participación de organizaciones de la sociedad civil en las decisiones de asignación, control y monitoreo de las actividades oficiales locales.</li></ul> |

(Continúa en la página siguiente)

*(Continuación cuadro 7.4)*

| <i>Año</i>     | <i>Cambios</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1999           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ley de Municipalidades clarifica aún más las responsabilidades municipales.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 2000–04        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se pone en vigencia el Programa de Reajuste Fiscal para las municipalidades, estableciendo objetivos de ajuste fiscal y puntos de referencia comparativos dirigidos a hacer sujetos de crédito a los gobiernos locales, reduciendo ambigüedades en la asignación de responsabilidades entre departamentos y municipios, y fortaleciendo el sistema de transferencias a las municipalidades.</li> </ul>                      |
| <i>Ecuador</i> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 1991–96        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación del Programa de Desarrollo Municipal a gran escala, creando nueva cultura de prestación de servicios en los gobiernos locales que utilizan endeudamiento para inversiones en gran escala y formación de capacidad institucional.</li> </ul>                                                                                                                                                                  |
| 1997           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanción de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, que define servicios elegibles para descentralización a las provincias y municipalidades; la Ley de Participación de Ingresos fija las participaciones subnacionales de los ingresos centrales en el 15% (para obtenerse en forma gradual).</li> </ul>                                                                                                    |
| 1998           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se aprueba una nueva Constitución política basada en la Ley de Descentralización de 1997, que establece que todos los servicios públicos, salvo los de defensa, seguridad nacional, política extranjera y política económica, son en principio susceptibles de devolución a los gobiernos subnacionales.</li> </ul>                                                                                                         |
| 1999           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crea la Comisión de Descentralización Nacional, acompañada de un proceso activo de debates sobre descentralización con fuertes enfoques regionalistas.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 2000–01        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se aprueban regulaciones para la Ley de Descentralización definiendo reglas de transacciones y estructura institucional para guiar la transferencia de responsabilidades a los gobiernos subnacionales; se aprueba el Primer Plan Anual de Descentralización; la implementación de la transferencia de responsabilidades se realiza muy lentamente, caso por caso.</li> </ul>                                               |
| 2002           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se aumentan las transferencias subnacionales con una participación del 25% del impuesto nacional a las rentas, definido a voluntad de cada contribuyente; se aprueba la Ley de Responsabilidad Fiscal, Estabilización y Transparencia, que incluye restricciones al endeudamiento subnacional; se crea la Comisión Nacional de Competencias para el arbitraje de procesos de transferencia de responsabilidades.</li> </ul> |

*(Continúa en la página siguiente)*

*(Continuación cuadro 7.4)*

| <i>Año</i>    | <i>Cambios</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2003–04       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Se reforma la Ley Orgánica de Municipalidades, que enmienda mecanismos tributarios y de ingresos para las municipalidades; se aprueba el Plan Nacional de Descentralización para 2004.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                          |
| <i>México</i> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 1980          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (pacto fiscal): los gobiernos estatales renuncian al viejo sistema de participación de ingresos vinculado al impuesto federal sobre las ventas, a cambio de un nuevo sistema vinculado al IVA federal, al impuesto sobre la rentas personales y a las regalías petroleras.</li> </ul>                                                                                   |
| 1984          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Enmienda constitucional que fortalece la autonomía fiscal de las municipalidades, oficializando la participación de ingresos a las municipalidades, transfiriendo la responsabilidad de los impuestos a la propiedad y asignando la de servicios públicos para suministro de agua, pavimentación de calles y seguridad pública.</li> </ul>                                                                                 |
| 1984–85       | <ul style="list-style-type: none"> <li>El fin del monopolio político del Partido Revolucionario Institucional (PRI) lleva al establecimiento gradual de elecciones abiertas y competitivas en el ámbito municipal.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1992          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Transferencia de funciones y responsabilidades del gobierno federal a los estados en: educación primaria y secundaria; servicios de salud pública y hospitales; programas de nutrición; infraestructura de carreteras; servicios de agua potable y salubridad. Se crean nuevos sistemas de transferencias intergubernamentales para cubrir costos, que incluyen programas de garantías sectoriales específicas.</li> </ul> |
| 1997          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Elección directa del alcalde del Distrito Federal.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 1999          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma de la Constitución, que da reconocimiento oficial a las municipalidades como tercer nivel de gobierno.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 2000          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nuevo marco regulador pone en vigencia el control de endeudamiento subnacional.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <i>Perú</i>   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 1965          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Se establece la elección directa de alcaldes (basada en la Constitución de 1933, que facultó a las municipalidades con autoridad sobre el impuesto a la propiedad y sobre el endeudamiento).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                    |

*(Continúa en la página siguiente)*

(Continuación cuadro 7.4)

| Año     | Cambios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1979    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La nueva Constitución define, en principio, un tercer ámbito de gobierno autónomo y regional.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 1981    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se instituyen las elecciones directas municipales (tras el retorno a la democracia).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 1990    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación del nivel regional autónomo de gobierno (creación de 12 regiones que aglomeran los 25 departamentos existentes); se hizo provisión de transferencias graduales a los gobiernos regionales de autoridad tributaria para los impuestos a los ingresos personales y la herencia de propiedades y del sistema de transferencias (inclusive participación automática de ingresos más transferencias sectoriales específicas); una asignación de responsabilidades excesivamente ambiciosa con medidas insuficientes de formación de capacidad y mecanismos fiscales, y reglas operativas inadecuadas dan como resultado una administración cada vez más caótica de los gobiernos regionales.</li> </ul>           |
| 1992    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La reforma constitucional disuelve las regiones autónomas (sólo reconoce dos ámbitos de gobierno, el central y el municipal).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 2001    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La nueva reforma constitucional restablece, en principio, el ámbito regional de gobierno.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 2002–03 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La puesta en vigor de una serie de reformas de descentralización tiene como resultado lo siguiente: la creación efectiva de nuevos gobiernos regionales con elección de funcionarios; la clarificación de responsabilidades entre los tres ámbitos de gobierno (que se implementará en forma gradual por fases); la creación de mecanismos de transferencia automática para las regiones (Foncor) y las municipalidades (Foncomún) que se complementarán eventualmente con un fondo para apoyar financiación de inversiones en proyectos (FIDE); la aprobación de medidas de responsabilidad fiscal (limitada) para los gobiernos subnacionales (dentro de la Ley Nacional de Transferencia y Prudencia Fiscal).</li> </ul> |
| 2004    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ley del Sistema de Acreditaciones fija condiciones para la transferencia de funciones de gasto y recursos a las regiones y municipalidades.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 7.4)

| Año              | Cambios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Venezuela</i> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 1989             | <ul style="list-style-type: none"><li>• Una serie de legislaciones (aceleradas por el Caracazo) autoriza la elección directa de alcaldes y gobernadores, estableciendo procesos de descentralización gradual de responsabilidades del gobierno federal a los estados, caso por caso, a iniciativa de los gobernadores individuales. En la práctica, la descentralización se ha efectuado en forma muy lenta por la ineffectividad de los procesos de descentralización: los mecanismos para financiar las nuevas responsabilidades están definidos en forma deficiente y el gobierno central los controla en exceso; los procesos de revisión en el Senado son complicados. Continúa la dependencia del viejo sistema de transferencias de arriba abajo (Situado Fiscal) creado en 1961, que removió la mayor parte de la autoridad tributaria de los gobiernos subnacionales.</li></ul> |
| 1993             | <ul style="list-style-type: none"><li>• Creación del Ministerio del Estado para la Descentralización (reducido en 1995 a una dependencia del Ministerio del Interior); creación del Fondo Intergubernamental de Descentralización (Fides) para la financiación de proyectos de inversión subnacionales; la participación subnacional del Situado Fiscal aumenta de 15% a 20%; se crea la Asociación de Gobernadores Venezolanos.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 1996             | <ul style="list-style-type: none"><li>• Aprobación de ley que aumenta gradualmente la participación del IVA transferido a los gobiernos subnacionales a través del Fides, la incrementa de 18% a 30% entre 1996 y 2000.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

*Fuentes:* BID, 1997; encuesta del BID sobre descentralización de 2004; Montero y Samuels, 2004; Tulchin y Selee, 2004; Usaid e ICMA, 2004.

En las secciones siguientes se revisan de manera más sistemática y con mayor detalle los procesos de reformas de descentralización en la región, comparando los cambios ocurridos entre 1996 y 2004 en las cuatro áreas principales de políticas fiscales: asignación del gasto, políticas tributarias subnacionales, transferencias intergubernamentales y endeudamiento subnacional.



Cuadro 7.5    Secuencia de reformas fiscales en países con descentralización limitada o incipiente

| Año          | Cambios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Chile</i> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 1935         | <ul style="list-style-type: none"><li>Elección indirecta de alcaldes de municipalidades de tamaño pequeño o mediano (por nombramiento en las cuatro grandes ciudades); débil responsabilidad funcional para las municipalidades; el gobierno central recauda los impuestos municipales (y con frecuencia no los retorna).</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1973–89      | <ul style="list-style-type: none"><li>El régimen militar disuelve las elecciones municipales. Las municipalidades quedan supeditadas a un nuevo nivel regional de administración oficial. A pesar de fuertes restricciones en la autonomía política de las jurisdicciones subnacionales, se fortalecen las responsabilidades funcionales y los recursos fiscales de las municipalidades y las regiones: en 1979, la Ley de Ingresos Municipales creó el Fondo Común Municipal; se otorgan también a las municipalidades responsabilidades importantes en la administración de los programas de educación primaria y de salud, como también en programas de apoyo de ingresos contra la pobreza (financiados con transferencias de reembolso de costos). El resultado es la profesionalización de los gobiernos locales.</li></ul>                                  |
| 1991–92      | <ul style="list-style-type: none"><li>Se propuso la descentralización como piedra angular de la plataforma de reforma estatal del nuevo gobierno democrático, lo que lleva a un prolongado y conflictivo debate sobre las ventajas y desventajas de gobiernos descentralizados más explícitos. Los resultados fueron un paquete de compromisos de reformas exigiendo completa autonomía administrativa formal de las municipalidades y la elección indirecta de alcaldes, el establecimiento de las regiones como nivel intermedio de gobierno formal con elección en forma indirecta de consejos regionales y nombramiento de los intendentes. Se mantienen y refuerzan las características funcionales de descentralización creadas durante el régimen militar. Pero se mantiene atascada la definición de nuevos instrumentos fiscales subnacionales.</li></ul> |
| 1994         | <ul style="list-style-type: none"><li>Establecimiento de responsabilidad exclusiva de las municipalidades para la administración de la educación primaria y los servicios de salud.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 2000–02      | <ul style="list-style-type: none"><li>Se aprueban la Ley de Rentas I y Ley de Rentas II que incluyen importantes provisiones dirigidas a fortalecer el rendimiento tributario municipal.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 2001         | <ul style="list-style-type: none"><li>Sancionada la reforma electoral que establece la elección directa de alcaldes a partir de 2004.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

(Continúa en la página siguiente)

*(Continuación cuadro 7.5)*

| <i>Año</i>         | <i>Cambios</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Costa Rica</i>  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1986–90            | <ul style="list-style-type: none"> <li>El gobierno de Arias propuso reformas importantes pero no se aprobaron. Esas propuestas incluían la enmienda constitucional para la transferencia automática del 10% del presupuesto nacional a las municipalidades y la creación de la Comisión Consultora sobre Reforma del Estado que proponía elección directa de alcaldes, creación de empresas públicas municipales y establecimiento de código impositivo municipal.</li> </ul>       |
| 1994–98            | <ul style="list-style-type: none"> <li>El gobierno de Figueres siguió un camino distinto: se transfirió mayor responsabilidad a la Asamblea Legislativa; en 1995 se transfirió la administración de los impuestos sobre bienes raíces (ISBI) a las municipalidades; pero en 1998 se modificó la ley disminuyendo la tasa impositiva de 0,6% a 0,25%, como resultado de lo cual perdió importancia como fuente de ingresos.</li> </ul>                                               |
| 1998–2004          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Transferencia de la participación de los ingresos de impuestos a los combustibles a las municipalidades; aprobada en la Constitución la transferencia automática del 10%. Aprobación del Código Municipal en 1998. Proyecto de ley de transferencia de nuevas responsabilidades a las municipalidades, sometido al Congreso en 2002, donde queda estancado.</li> </ul>                                                                       |
| <i>El Salvador</i> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1984–89            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Primeros pasos para la descentralización en el gobierno de Duarte: elección directa de alcaldes en un 85%; transferencia automática de 1% de los ingresos nacionales.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 1988               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Creación del Fodes para financiar proyectos de inversiones municipales (1% de los ingresos nacionales).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 1991               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobación del código tributario en 1991 que autoriza a las municipalidades a fijar tarifas por servicios.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 1998               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma de la ley del Fodes, aumentando las transferencias a las municipalidades al 6% de los ingresos nacionales (distribuidas entre FisdL, Isdem y Comures).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 1999–2000          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Propuesta de Estrategia de Desarrollo Local Nacional con la coordinación de FisdL, incluidos esbozos de planes de descentralización sectorial (en especial agua potable, alcantarillado, educación, salud y carreteras) que desembocan en la transferencia de pequeños sistemas de acueducto a 21 municipalidades; desconcentración en educación y salud; transferencia de carreteras terciarias (mandato no financiado) por MOP.</li> </ul> |

*(Continúa en la página siguiente)*

(Continuación cuadro 7.5)

| Año               | Cambios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2003              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Aprobación de propuesta de la Asamblea Legislativa de aumentar las transferencias a las municipalidades beneficiarias del Fodes, de 6% a 8%; vetada por el ejecutivo (argumentando que generaría inestabilidad macroeconómica por no estar vinculada a mayores responsabilidades municipales y considerar que desalentaría la movilización de ingresos de una sola fuente); además, fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema.</li></ul>                                                                                                                                                               |
| <i>Guatemala</i>  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 1956              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Autorización de la Constitución para elección directa de alcaldes.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1982              | <ul style="list-style-type: none"><li>• El gobierno militar elimina la elección directa de alcaldes.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 1985              | <ul style="list-style-type: none"><li>• La nueva Constitución restablece la elección directa de alcaldes y define una transferencia del 8% de los ingresos corrientes nacionales a las municipalidades (el gobierno sólo empieza a cumplir en los últimos años de la década).</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Comienzos de 1990 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Se incrementa la participación de ingresos al 10%.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1993–94           | <ul style="list-style-type: none"><li>• Creación de los Fondos de Inversión Social y de Solidaridad para financiar consejos de desarrollo locales regionales; descentralización del impuesto a la propiedad raíz; establecimiento de programas para desconcentrar los servicios de salud y educación.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 1996              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Los Acuerdos de Paz conducen a la promoción de mecanismos de participación social local, la creación de la Asociación Municipal y de un nuevo mecanismo de transferencias adicionales (sobrecargo de 1% en el IVA).</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 1997              | <ul style="list-style-type: none"><li>• La Ley de Organización Ejecutiva autoriza a los ministerios sectoriales a desarrollar planes de desconcentración).</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 2000–04           | <ul style="list-style-type: none"><li>• El gobierno de Portillo reforma el Código Municipal (2002); crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la Descentralización y la Participación Ciudadana (Copre); sanciona la Ley de Descentralización así como su regulación (2002); creación del impuesto compartido Ivapaz (porcentaje del IVA, impuesto a los vehículos e impuesto a derivados del petróleo) a finales de los años noventa como complemento a las transferencias constitucionales; se consolidan y reorganizan en 2001 los Fondos Sociales, después de crecer con rapidez en los últimos años de la década de 1990.</li></ul> |

(Continúa en la página siguiente)

*(Continuación cuadro 7.5)*

| <i>Año</i>     | <i>Cambios</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Uruguay</i> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 1918–34        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Período de significativa descentralización política y fiscal para los departamentos (intendencias), que incluye elecciones directas y atribuciones importantes para la tributación. Sin embargo, se culpa a la severa crisis fiscal del país en 1929 de “excesos de descentralización” que recortan el apoyo continuo de estas políticas.</li> </ul>                                                                                                                                     |
| 1934–35        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Negación de autoridad a los departamentos para recaudar impuestos y emitir deuda, pero se mantiene la elección de funcionarios locales. Se recentraliza un buen número de servicios agrícolas.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1966           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La reforma constitucional asigna la responsabilidad de la planeación departamental a la agencia central de planeación (OPP).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 1973–84        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno militar disuelve las asambleas departamentales electas democráticamente y despide a los intendentes electos.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 1990–2004      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de una serie de Programas de Desarrollo Municipal con financiación internacional, fortaleciendo gradualmente el marco institucional y financiero en apoyo de la descentralización y vinculando la financiación de las inversiones al logro de metas de desarrollo institucionales de los gobiernos departamentales.</li> </ul>                                                                                                                                            |
| 1996           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La enmienda constitucional define el marco institucional para la formulación e implementación de políticas de descentralización, inclusive la designación de la OPP como agencia central principal a cargo de promover y dirigir el proceso de descentralización y la creación de una Comisión Sectorial de Descentralización (que incluye la Asociación de Alcaldes). Se establece la Asociación de Alcaldes como representantes oficiales de los gobiernos departamentales.</li> </ul> |
| 1999           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ley de Presupuesto Nacional aumenta la participación automática de ingresos y crea un nuevo fondo de inversiones para los departamentos del interior (Fondo de Desarrollo del Interior).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

*Fuentes:* BID, 1997; encuesta del BID sobre descentralización de 2004; Montero y Samuels, 2004; Tulchin y Selee, 2004; Usaid e ICMA, 2004.

*Nota:* Comures = Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador; Fisdl = Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, El Salvador; Fodes = Fondo de Desarrollo Económico y Social, El Salvador; Isdem = Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, El Salvador; Ivapaz = Participación del IVA para las Municipalidades, Guatemala; MOP = Ministerio de Obras Públicas, El Salvador.

## *Asignaciones de gastos*

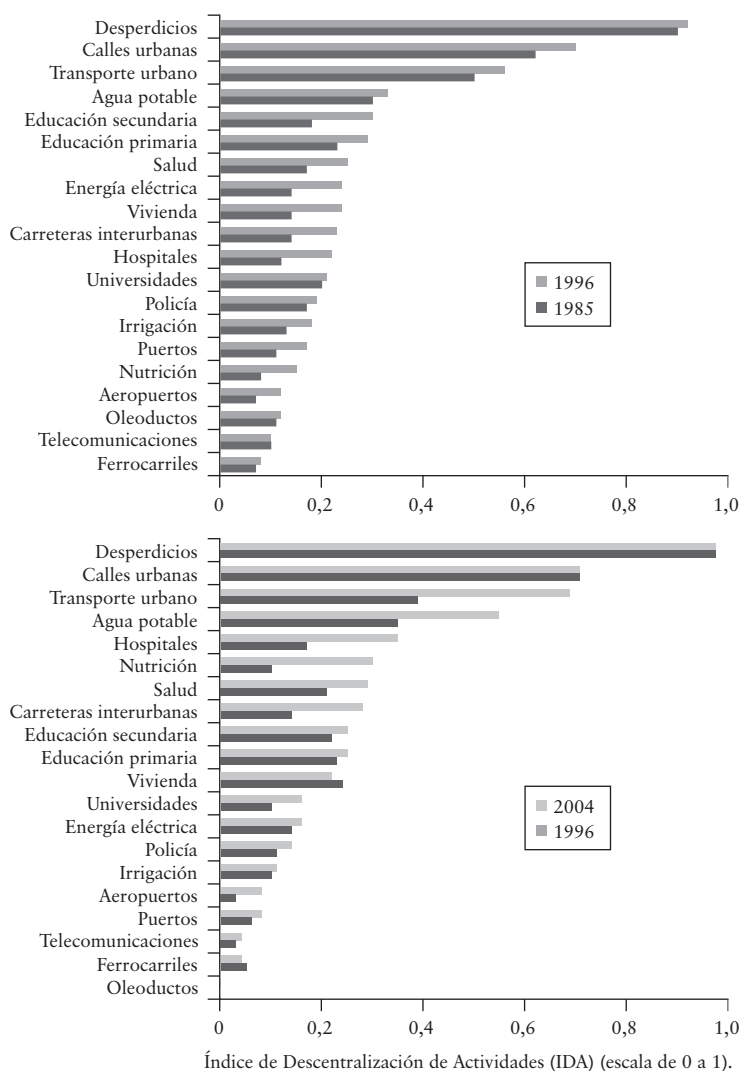
De las cinco áreas principales de políticas de reformas de descentralización, la que ha presentado mayor actividad de reformas y generado mayor debate en los últimos 10 años ha sido la de asignaciones de gastos. Aun cuando la medida de gastos subnacionales sobre gastos totales del gobierno (*ver* el gráfico 7.3) ofrece un sentido del relativo peso fiscal agregado de los distintos niveles de gobierno, no arroja luz sobre cuánta o qué clase de responsabilidad funcional se le asigna actualmente a los gobiernos subnacionales. Dado que nada más mide el gasto general, el aumento puede reflejar incrementos en los gastos subnacionales sin incremento real en la responsabilidad por la prestación de los servicios. Para ayudar a completar el cuadro, el BID construyó un Índice de Descentralización de Actividades (IDA) que mide el grado de autonomía de los gobiernos locales e intermedios en la administración de los principales servicios y bienes públicos.<sup>7</sup> En el gráfico 7.4 se presenta el promedio regional del IDA para cada uno de los campos de servicio público o actividad de la encuesta, comparando los cambios entre 1996 y 2004 con cambios similares en el período anterior de 10 años (1985-96).

El gráfico concuerda con lo que se sabe generalmente sobre descentralización en la región. Ha habido dos grandes oleadas de actividad de descentralización sectorial. La primera consistió en un grupo de servicios básicos e infraestructura (manejo de desperdicios sólidos, calles urbanas, transporte urbano y servicios de agua potable y alcantarillado) que son relativamente fáciles de descentralizar, dado que son bienes públicos locales clásicos. En la mayor parte de los países, la responsabilidad de estos sectores ha sido trasladada a los gobiernos locales desde hace varias décadas. En el caso del manejo de los desperdicios sólidos y calles urbanas en particular (como se puede ver en el gráfico 7.4), el proceso de descentralización está ahora consolidado en gran parte, sin haber experimentado cambio desde 1996. El transporte urbano y los servicios de agua potable y alcantarillado, aunque ya relativamente descentralizados

---

7 El índice está compuesto de cuatro dimensiones de descentralización de actividades, es decir, qué nivel de gobierno está a cargo de: a) decidir la cantidad que se debe gastar en la actividad; b) decidir el uso de los recursos (por ejemplo, gastos recurrentes *versus* gastos de inversiones); c) la ejecución de la actividad (contratación, empleo de personal, desembolsos), y d) la supervisión (estándares y regulaciones). El índice varía de 0 a 1, dependiendo del grado de responsabilidad de los gobiernos subnacionales y el utilizado en el gráfico 7.4 es un promedio de los IDA de todos los países de la región. Por consiguiente, un mayor valor puede significar, bien sea que la actividad esté descentralizada en la mayoría de los países o que los gobiernos subnacionales sean más autónomos para cumplir sus responsabilidades.

Gráfico 7.4 Nivel de la descentralización sectorial, 1985, 1996, 2004



Fuente: BID, 1997 y cálculos de los autores basados, en encuesta del BID sobre descentralización de 2004.

en 1996, avanzaron significativamente en cuanto a mayor descentralización en los últimos ocho años.

Al efectuarse una comparación de los IDA de distintos países en la región, el análisis indica que de los países que se comprometieron activamente en retornar las asignaciones de gasto a los ámbitos inferiores

del gobierno desde 1996, la mayoría, incluyendo a Argentina, Brasil y Colombia, ya estaba bastante descentralizada. En ese grupo Argentina presentó los mayores cambios y ha habido algún avance en la descentralización de los servicios de agua potable en México. Por ejemplo, de 135 ciudades con población de más de 50.000 habitantes, 118 cuentan ahora con autoridades autónomas para esos servicios (Díaz-Cayeros, González y Rojas, 2002). Otros países obtuvieron resultados que indicaron niveles menores de actividad en este campo.

La segunda oleada de descentralización la constituye un grupo de sectores (educación, salud pública, carreteras interurbanas, vivienda, servicios de policía, energía eléctrica) que han sido más difíciles de descentralizar. En muchos de estos sectores se requiere una elaborada coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno y con proveedores del sector privado o con los sindicatos nacionales, para que los servicios se presten de forma efectiva, lo que hace más controvertido políticamente y más complicado técnicamente transferir mayor responsabilidad a los gobiernos locales o regionales. Esto ha tenido validez en particular en los servicios de educación y salud pública. Los países de régimen federal han hecho más progresos, ya que tienen mayor capacidad de apoyar servicios sociales descentralizados mediante acuerdos complementarios entre los ámbitos locales y regionales. Para el resto de América Latina el proceso ha sido más difícil, especialmente donde es limitado el apoyo del nivel nacional. Como puede observarse en el gráfico 7.4, después de un período de reforma de descentralización significativa en estos sectores entre 1985 y 1996, el progreso se desaceleró en forma considerable en los ocho años siguientes. Así sucedió con la educación, por ejemplo, puesto que países como Argentina, Brasil, Colombia y México ya han alcanzado un nivel significativo de descentralización en este sector, habiendo realizado reformas importantes a principios de los años noventa.<sup>8</sup>

En estos países, en los años recientes se ha puesto menos atención en profundizar la descentralización sectorial y más en la consolidación de las reformas o en mejorar la calidad de la educación (por ejemplo, reforma de planes de estudios, capacitación y profesionalización de maestros y pruebas nacionales). Brasil en particular pudo consolidar las reformas de descentralización que dieron autonomía significativa a las municipalidades, especialmente en la educación primaria. Esto, a su vez, le permitió al país centrar la atención en mejorar la calidad de los sistemas educativos municipales, algo que era una gran necesidad. En los demás países mencionados, la consolidación de las reformas de descentralización ha seguido absorbiendo la atención de los diseñadores de políticas nacionales durante este período, tras haber experimentado un ajuste institucional

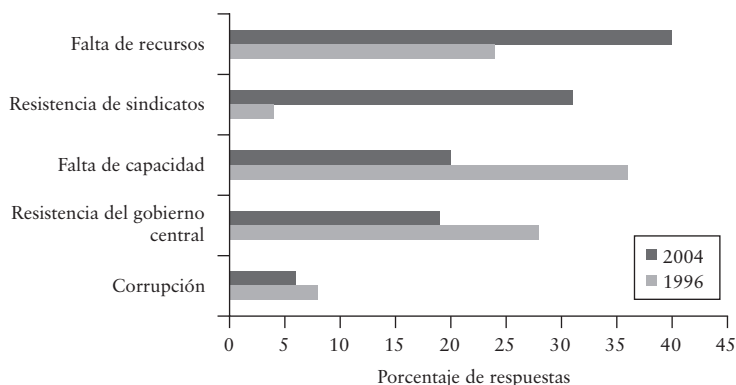
---

8 Ver el capítulo 12 para un análisis detallado de estas reformas.

difícil ordenando nuevos papeles y funciones entre los distintos ámbitos de gobierno y otros actores, como los sindicatos de maestros. La ausencia generalizada de cambio en educación entre 1996 y 2004 puede explicarse también por el hecho de que muchos países, como Costa Rica, Guatemala y Honduras, han sido renuentes a hacer cambios significativos hacia la descentralización. Nicaragua constituye una excepción importante, pues allí se le ha dado mayor autonomía en la toma de decisiones a las municipalidades para determinar la forma de emplear los recursos y ajustar los planes de estudio conforme a las realidades locales.

Muchos de los conflictos en la descentralización de sectores sociales han provocado resistencia de las partes interesadas. De hecho el segundo mayor obstáculo a la descentralización, señalado por los encuestados, fue la oposición de los sindicatos (*ver* el gráfico 7.5). Alrededor de una tercera parte de los encuestados respondió que fue el obstáculo más importante para la descentralización, sólo precedido por la falta de recursos. Esto ha ocurrido a menudo en países que iniciaron el proceso de descentralización más tarde, como Ecuador y muchos países centroamericanos. Tampoco los regímenes federales han estado exentos de dichos conflictos. Por ejemplo, la oposición de los sindicatos fue mencionada como el obstáculo número uno en Argentina.

**Gráfico 7.5** Principales obstáculos para la descentralización, 1996 y 2004



*Fuentes:* BID, 1997 y cálculos de los autores, basados en encuesta del BID sobre descentralización de 2004.

Otra dificultad experimentada en muchos países fue que se sancionaron reformas que definían categorías amplias de responsabilidades para los ámbitos local y nacional, pero los detalles no fueron especificados



correctamente, lo que provocó confusión a la hora de asignar responsabilidades a los gobiernos locales. Para empeorar las cosas, los requerimientos de recursos para las nuevas asignaciones de responsabilidades intergubernamentales se resolvieron también muy a menudo en forma deficiente. Por una parte, como se anota en las siguientes secciones, las transferencias automáticas a los gobiernos subnacionales se aumentan con frecuencia sin especificar claramente las nuevas responsabilidades que deben asumir estos gobiernos a cambio, lo que deriva en que algunos gobiernos subnacionales no asuman sus nuevas responsabilidades. Este tema se ha debatido con fuerza en Brasil, Colombia y Ecuador en los últimos 10 años. Por otra parte, puede ocurrir también el problema opuesto de mandatos no financiados. Particularmente en servicios como la educación y la salud, que tienen altos costos de operación y obligaciones contingentes, el gobierno central transfería estos servicios a los gobiernos subnacionales sin transferir también suficientes recursos para cubrir los costos reales. Este tema específico se debatió, por ejemplo, en México en 2006. Ambos temas, demasiada y muy poca financiación, indican que se requiere una planificación y sincronización de las leyes de asignación de recursos y de distribución de responsabilidades.

En ocasiones, los ministerios de los gobiernos centrales tampoco han apoyado lo suficiente el trabajo de afinar cada sector. Los tecnócratas del nivel nacional con mucha frecuencia no tienen la descentralización entre sus prioridades, lo que hace difícil obtener un compromiso efectivo de los ministerios sectoriales, a menos que se dé un fuerte mandato del más alto nivel y éste se transmita con claridad al ministerio pertinente. Además, dicho mandato debe sostenerse un buen número de años, hasta que se resuelvan los detalles operativos y financieros entre los distintos ámbitos de gobierno. Esto ha sido un reto en particular para muchos de los países que tienen niveles moderados de descentralización. Por ejemplo, en Ecuador y Perú, sostener un mandato firme lo suficiente para hacer operable la nueva división del trabajo entre los ministerios sectoriales y los gobiernos subnacionales ha sido muy difícil y ha dado como resultado prolongados procesos de descentralización que han tendido a languidecer en el ámbito del gobierno central.

No obstante, el nivel de actividad de reformas actualmente en marcha en asignaciones de gastos sigue siendo importante. En Ecuador, por medio de un proceso integral orquestado centralmente por el Consejo de Modernización del Estado, los ministerios sectoriales han empezado a desarrollar planes de acción individuales de descentralización y desconcentración como base de negociación para la transferencia de responsabilidades con las autoridades municipales y provinciales. Infortunadamente, como ya se anotó, la implementación de estas iniciativas de

descentralización sectorial ha sido difícil.<sup>9</sup> Entre 2001 y 2002 Guatemala aprobó reformas de descentralización en gran escala similares por medio de una Ley de Descentralización y un nuevo código municipal que por primera vez traslada la responsabilidad de la educación primaria a las municipalidades. En Chile está en discusión una ley que por primera vez habilita a las municipalidades a crear (o eliminar) puestos y fijar niveles salariales, que son requerimientos importantes para el manejo eficiente de los servicios públicos bajo su responsabilidad. En Nicaragua se desarrollan programas piloto en el gobierno central (el Ministerio de Educación y el Fondo de Inversión Social de Emergencias) para descentralizar responsabilidades en la educación primaria y en el manejo de los proyectos de inversión social. En Panamá, donde las municipalidades tienen aún responsabilidades limitadas, una propuesta de legislación le otorgaría la responsabilidad a las municipalidades por el mantenimiento de escuelas, calles y centros de salud. En Perú se sancionó una ley en 2003 que estableció los principios y requisitos que deben cumplir los gobiernos regionales para acreditar el traslado de responsabilidades del gasto que previamente tenía el gobierno nacional.

En conclusión, aun cuando muchos países latinoamericanos siguen todavía fuertemente centralizados, la descentralización de los gastos sectoriales ha avanzado en forma significativa desde 1985. Muchos de los países que iniciaron este proceso a finales de los años ochenta y principios de los noventa siguen afinando la división del trabajo entre los distintos niveles de gobierno. En algunos sectores, en especial educación y salud, se le ha prestado mayor atención a resolver la relación complementaria entre los ámbitos intermedio y local del gobierno. Otros países, por ejemplo Ecuador y Guatemala, que empezaron a moverse en esta dirección más recientemente, se encuentran en la mitad de la curva de aprendizaje, intentando implementar de manera efectiva los objetivos propuestos en sus reformas.

### *Políticas tributarias subnacionales*

Aunque la asignación de responsabilidades del gasto al ámbito subnacional sea importante, también es un motivo central de preocupación la forma en que los gobiernos subnacionales financien la prestación de esos servicios. La financiación se realiza de tres maneras: por generación de ingresos

---

9 Como se mencionó, la implementación del proceso integral ecuatoriano de asignación de gastos ha sido lenta y engorrosa, en gran parte por la complejidad del mecanismo y las exigentes demandas organizativas que le impone al aparato oficial del gobierno central con recursos humanos y financieros limitados.

de fuente propia (tributación), por transferencias intergubernamentales o por endeudamiento (o por una combinación de las tres). En ésta y las próximas dos secciones se hace una revisión del perfil de la región en estos tres campos de políticas, empezando con la tributación subnacional.

En la literatura de las finanzas públicas se reconoce generalmente que la generación robusta de ingresos propios a nivel subnacional es un ingrediente fundamental para que una autoridad descentralizada tenga éxito. Mientras más dependan los servicios locales de ingresos generados por la ciudadanía local, con mayor efectividad reflejarán esos servicios las verdaderas preferencias y disposición a pagar de esos ciudadanos. Por el mismo motivo, mientras más dependan los servicios locales de recursos ajenos –por ejemplo, transferencias intergubernamentales– es más probable que se desfasen la oferta y la demanda de esos servicios. Idealmente, los servicios locales deben financiarse completamente con ingresos propios para garantizar la responsabilidad local, tanto fiscal como política. En la práctica, se ha probado que esto no es posible en ningún país. No existen impuestos suficientes que se puedan administrar eficientemente en los ámbitos locales o subnacionales de gobierno para financiar las obligaciones de gastos que típicamente se les acaban por asignar en un régimen descentralizado.

En un extremo del espectro está la asignación de responsabilidades tributarias de cada nivel, de modo que los gobiernos subnacionales puedan financiar totalmente sus gastos. El otro extremo sería centralizar las responsabilidades tributarias y financiar gastos de bajo nivel completamente mediante transferencias. La mayor parte de los países se encuentran en algún punto intermedio entre estos extremos. En ellos se utilizan las transferencias, hasta cierto grado, porque el gobierno central puede manejar en forma más eficiente las bases tributarias más importantes. Sin embargo, una dependencia excesiva de las transferencias reduce la autonomía fiscal y rompe el vínculo entre los beneficios de los programas y quienes los costean. Esto debilita uno de los objetivos principales de la descentralización, como es el de incrementar la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales frente a sus electores. Además, puede conducir a gastos excesivos de los gobiernos subnacionales porque elimina los incentivos para restricciones presupuestarias.

En América Latina, la política tributaria subnacional es notable por su ausencia relativa. Con la excepción de Brasil, la mayoría de los países de la región no le han dado prioridad a fortalecer los ingresos de fuente propia subnacionales, prefiriendo en cambio depender de transferencias del gobierno central como fuente principal de ingresos para sus gobiernos locales e intermedios. Aun así, es interesante que en la región hay importantes antecedentes históricos de tributación local. A finales del siglo XIX y principios del XX, muchos países latinoamericanos permi-

tieron significativas responsabilidades tributarias a nivel subnacional. Por ejemplo, la Constitución argentina de 1853 le otorgó a las provincias el derecho único de impuestos directos, y en Chile, en 1891, la Ley Municipal le otorgó a las municipalidades control sobre los impuestos a la propiedad, impuestos personales e impuestos al tabaco y las bebidas alcohólicas, y a las industrias y profesiones (Montero y Samuels, 2004, citando a Valenzuela, 1977). Sin embargo, empezando en la década de 1930, esta tendencia se invirtió y, parcialmente como resultado de la Gran Depresión, los gobiernos comenzaron a frenar a las autoridades tributarias subnacionales, como respuesta a las preocupaciones de que los amplios poderes tributarios podrían estar contribuyendo a la inestabilidad macroeconómica.<sup>10</sup> La tendencia se reforzó tras la Depresión, con un notable cambio en la región hacia la economía dirigida (estatismo), que abogaba por un papel más fuerte del gobierno central en el manejo de los sectores público y privado. Por último, las innovaciones tecnológicas en procesamiento de datos significaron que para los gobiernos centrales era más fácil recopilar datos que en el pasado sólo se podían obtener a nivel local. Como resultado, fue mucho más eficiente para los gobiernos centrales manejar la recaudación de impuestos en forma centralizada y luego compartir los ingresos con los gobiernos subnacionales. Estos factores llevaron a la adopción de sistemas de transferencias en la mayor parte de los países de la región (siendo Argentina y Colombia ejemplos clásicos). Desde entonces, ha existido una mayor preocupación por las políticas de descentralización del gasto que por la promoción de ingresos a nivel subnacional. En años recientes, cuando la autoridad del gasto se ha expandido entre los gobiernos subnacionales, ha aumentado el interés en fortalecer los sistemas tributarios regionales y locales; pero este interés no ha producido aún iniciativas importantes de reforma, ni mediante la mejor explotación efectiva de las bases impositivas actuales en los gobiernos subnacionales, ni con la expansión creativa de tales bases con el objeto de aumentar así las fuentes de financiamiento propio.

Como se confirmó en la encuesta de 2004 del BID, la amplia tendencia en la región para la asignación de impuestos en los últimos 10 años ha sido hacia cambios relativamente menores.<sup>11</sup> La mayoría de las reformas

---

10 Es interesante que se revisara este mismo tema de la autoridad tributaria de nivel local y las preocupaciones sobre inestabilidad macroeconómica en los años ochenta, a raíz de la crisis de la deuda.

11 Debe anotarse que los países que respondieron a la sección de política tributaria de nuestra encuesta de 2004 no fueron, en muchos casos, los mismos de la encuesta de 1996. Aún más, mientras los mayores países de la región estuvieron fuertemente representados en la muestra de 1996, los medianos y pequeños estuvieron mejor representados en la de 2004. Debido a que las políticas tributarias subnacionales de los países grandes con regímenes federales solían ser más elaboradas e

realizadas se han centrado en sólo un rango estrecho de impuestos, siendo los más comunes los impuestos a la propiedad o a los vehículos, por una variedad de razones. Para empezar, el alcance de la reforma se restringe por el hecho de que sólo un número limitado de impuestos están realmente disponibles al ámbito subnacional. Aunque el tema genera algún debate, los impuestos usualmente considerados apropiados para los gobiernos locales y regionales son aquellos relativamente simples de administrar, que no fomentan competencia entre gobiernos subnacionales y cuyos pagos se asocian estrechamente con los beneficios recibidos. Los impuestos más comunes son los tributos locales a la propiedad, a los vehículos, a la transferencia de bienes raíces, tarifas de agua potable y a la industria y el comercio. Infortunadamente, el potencial de generación de ingresos de estos impuestos es limitado, comparado con el potencial de ingresos de los impuestos del gobierno central, como el impuesto al valor agregado (IVA) o el impuesto de renta. Como resultado, los gobiernos subnacionales de muchos países no están en capacidad de recaudar, a través de sus propias fuentes de ingresos, más de una fracción de los recursos necesarios para cubrir sus gastos, forzando así a los gobiernos nacionales a cerrar la brecha con las transferencias.<sup>12</sup> Los impuestos gravados por el gobierno central incluyen usualmente, entre otros, los fundamentados en bases impositivas móviles (para evitar competencia tributaria), los que implican redistribución (para evitar desequilibrios horizontales), los sujetos a economías de escala y los que incluyen a personas de otras jurisdicciones.

La dicotomía se ha reforzado con la resistencia de las autoridades del gobierno central en muchos países a otorgar facultades tributarias significativas a las subnacionales. Además del temor a ceder importantes fuentes de ingreso a los niveles inferiores de gobierno, temen la creación de competencia tributaria entre diferentes estados o municipalidades, o agravar problemas de desigualdades regionales entre regiones con bases tributarias locales fuertes y débiles. Esto se complica todavía más con la preocupación que tienen las autoridades centrales sobre la débil capacidad institucional de la mayoría de los gobiernos locales en materia de administración de impuestos.

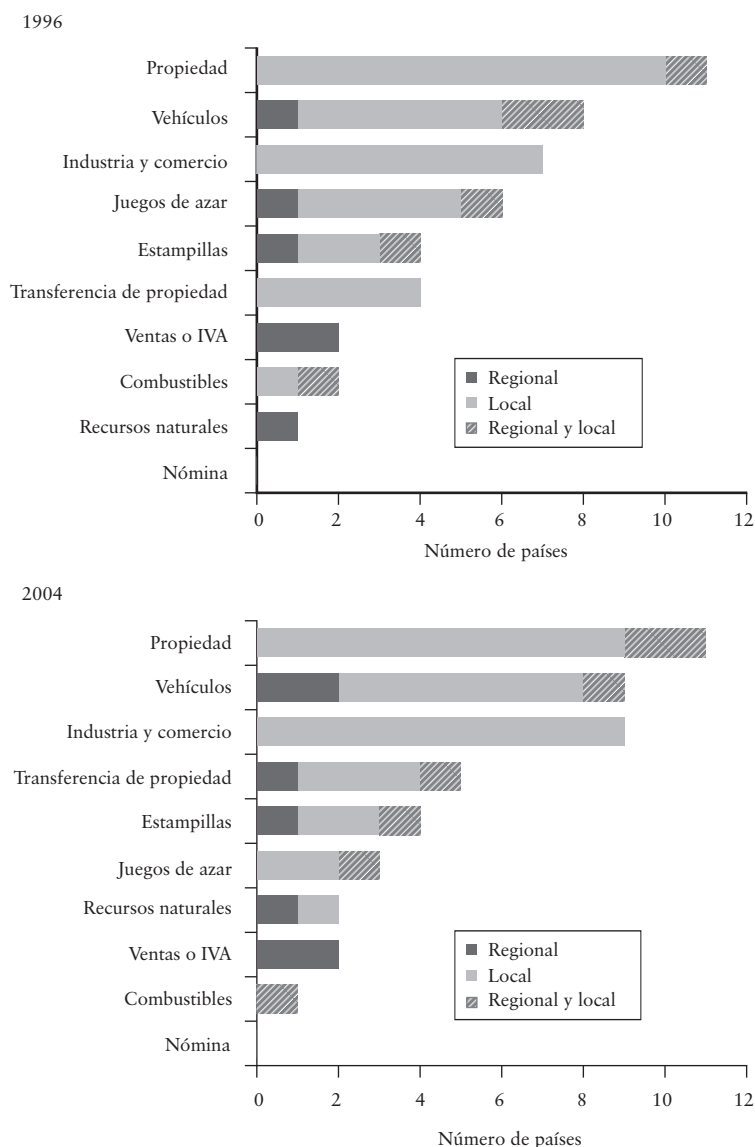
---

importantes que las de países más pequeños con regímenes unitarios, el análisis comparativo entre ambas encuestas sólo revela tendencias amplias en vez de comparaciones exactas.

- 12 En BID (1997) se midió la brecha, o razón, entre ingresos de fuente propia y necesidades totales de gasto, conocida como desequilibrio vertical. En promedio, el desequilibrio vertical de la región (total de transferencias intergubernamentales sobre total de ingresos subnacionales) fue equivalente al 52%, 10 puntos porcentuales mayor que el mismo promedio para los países de la OCDE. Pero se debe anotar, con todo, que las variaciones entre los países de la región fueron sustanciales, yendo de más de 80% en El Salvador, Trinidad y Tobago y Venezuela a menos de 25% en Paraguay, Perú y Uruguay.

En los gráficos 7.6 y 7.7 se muestran los impuestos que se asignaron con mayor frecuencia a los gobiernos subnacionales en 1996 y 2004, en

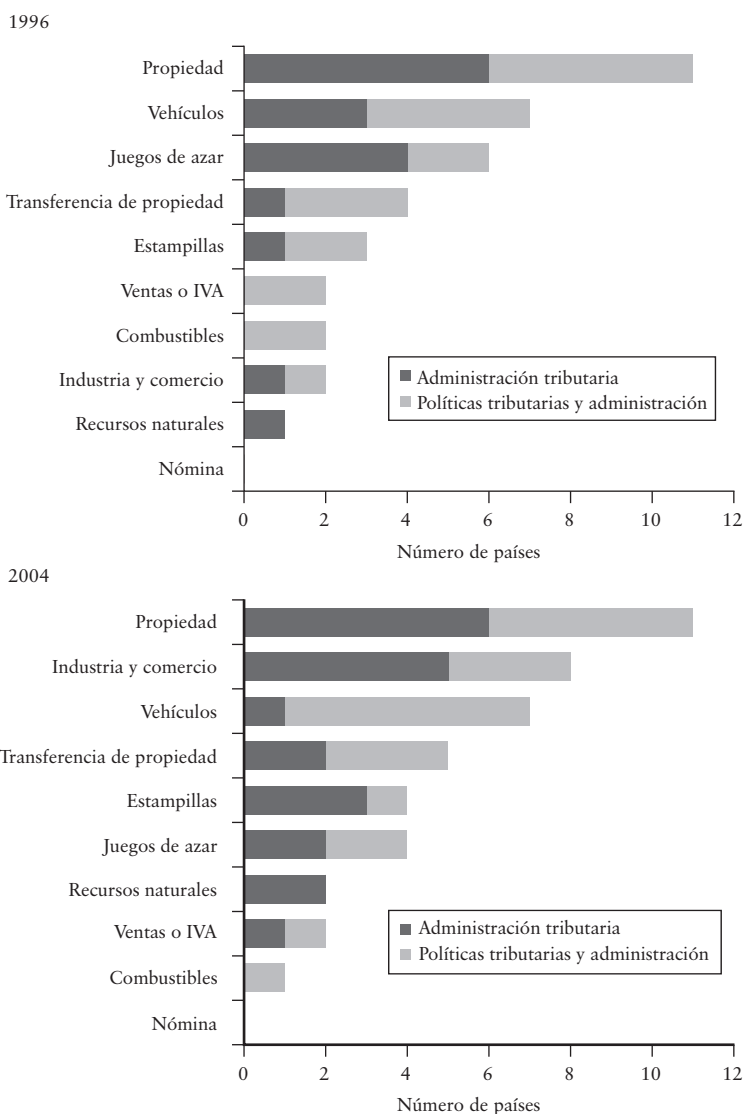
**Gráfico 7.6** Impuestos asignados con mayor frecuencia a gobiernos subnacionales



Fuentes: BID, 1997; encuesta del BID sobre descentralización de 2004.

una muestra de 11 países con datos comparables para ambos años. En el primero se indica si, en ambos años, se asignó el impuesto a gobiernos regionales o locales (o ambos). En el gráfico 7.7 se hace distinción entre

**Gráfico 7.7** Impuestos subnacionales: administración tributaria y responsabilidades de políticas tributarias



*Fuentes:* BID, 1997 y cálculos de los autores, basados en encuesta del BID sobre descentralización de 2004.

los impuestos sobre los cuales los gobiernos subnacionales sólo tienen un poder administrativo limitado y aquellos donde dichos gobiernos tienen algún control en la política tributaria, como poder fijar la tasa impositiva o definir la base impositiva.

Como en 1996, el impuesto de mayor asignación en 2004 a los gobiernos subnacionales fue el impuesto a la propiedad. Los 11 países de la muestra asignaron este impuesto a gobiernos regionales o locales, y en casi todos los casos a las autoridades municipales; en poco más de la mitad de estos países, los gobiernos locales o regionales son responsables tanto de la administración como de las decisiones de políticas tributarias. La falta de movilidad de su base impositiva, combinada con su alta visibilidad para la ciudadanía local, hacen del impuesto a la propiedad uno de los más apropiados para los gobiernos locales, lo que permite una mayor rendición de cuentas entre los contribuyentes y el gobierno. Al mismo tiempo, sin embargo, la alta visibilidad de este impuesto significa que tiene mayor probabilidad de generar resistencia política; más aún, el impuesto a la propiedad es difícil de administrar, lo que lo hace sensible a la debilidad de la capacidad institucional. No sorprende que en la mayoría de países de la región, los sistemas de impuestos a la propiedad operen con mecanismos ineficientes de recaudación y catastros seriamente desactualizados, lo que produce ingresos efectivos muy por debajo de los potenciales.

El segundo y tercer impuesto de mayor asignación a gobiernos subnacionales fueron, tanto en 1996 como en 2004, el de automóviles y el de industria y comercio. El número de países que asignó ambos impuestos a gobiernos subnacionales ha crecido, aplicándose el de vehículos ahora en más del 90% de los países. A semejanza de los impuestos a la propiedad, el de vehículos motorizados funciona bien a nivel local; su alta visibilidad facilita el establecimiento de una clara rendición de cuentas entre los contribuyentes (conductores que utilizan las carreteras) y la prestación de servicios oficiales (infraestructura vial). Sin embargo, el mayor uso de los impuestos de industria y comercio por parte de los gobiernos subnacionales, aunque predecible, no necesariamente es una tendencia positiva. Las autoridades locales y regionales gustan de confiar en este impuesto por su facilidad de recaudación y relativamente baja visibilidad política. Sin embargo, con frecuencia omiten el impacto negativo que este impuesto tiene en las economías locales, actuando como desincentivo para los negocios, que de otra forma podrían estar interesados en localizarse en la región. Los otros dos cambios dignos de anotar durante este período son el mayor uso de los impuestos a la transferencia de propiedades –una tendencia positiva dada la asociación natural con el impuesto regular a la propiedad– y, de manera interesante, la significativa caída en el uso de impuestos a los juegos de azar en los gobiernos subnacionales. Dos



impuestos que continúan siendo subutilizados a nivel subnacional son el impuesto a los combustibles y el impuesto local a la renta.

No causa sorpresa que entre los países que han otorgado mayor autoridad tributaria a los niveles inferiores de gobierno estén Argentina, Brasil y Colombia. En efecto, Brasil ha sido uno de los países más proactivos en este campo. Aun cuando la Constitución brasileña de 1988 aumentó las transferencias, también fortaleció en forma significativa la autoridad tributaria subnacional. De hecho, Brasil es el único país de América Latina que tiene un IVA subnacional, lo que lo convierte en uno de los países más descentralizados del mundo y, aunque este impuesto no ha dejado de causar controversia,<sup>13</sup> constituye una importante fuente de ingresos propios para los estados, 25% de los cuales se comparte con las municipalidades. En la actualidad, los gobiernos subnacionales recaudan el 32% de los impuestos del país (Souza, 2004). Chile ha estado experimentando un proceso de municipalización asignando mayor participación de impuestos y gastos a nivel local; la participación tributaria subnacional aumentó de 7,2% del ingreso tributario total en 1990 a 8,6% en 2000. Además, el país tiene dos nuevas leyes tributarias (la Ley de Rentas I en 2000 y la Ley de Rentas II en 2002) cuyo propósito es apoyar la recaudación tributaria municipal.

Otros países también han progresado, aunque con fuentes más convencionales de ingresos tributarios. En Colombia se ha logrado un avance significativo en el aumento de los ingresos tributarios municipales, que han subido de 0,8% del PIB en 1990 a 1,9% en 2000 (Wiesner, 2003). Entre los países de Centroamérica siguen existiendo grandes diferencias entre las obligaciones del gasto y las fuentes tributarias de los gobiernos municipales, si bien se ha logrado progreso significativo en años recientes. El Salvador instituyó impuestos a la nómina a nivel local y estaban en marcha discusiones en 2005 sobre una posible reforma de impuestos municipales, en especial a la propiedad. En Guatemala, estuvo en discusión un proyecto de ley del código impositivo con el que se modernizarían los impuestos municipales a las actividades económicas y también está en consideración la transferencia de regalías a los gobiernos subnacionales. En Nicaragua, la brecha fiscal entre la autoridad tributaria y la generación de ingresos por fuente propia ha sido particularmente grande, y ha forzado a las municipalidades a racionar los recursos. Sin embargo, el panorama ha empezado a mejorar con una importante Ley de Solvencia Municipal, sancionada en 2003, que autoriza a los gobiernos municipales a gravar con impuestos los activos fijos y las ventas; dos proyectos de ley están también en consideración con el propósito de mejorar el

---

13 Pues ha causado problemas, como distorsiones en la carga impositiva y dificultades en su administración.

recaudo tributario en el nivel local y uniformar los procedimientos de tributación. Por último, en Panamá está en discusión la transferencia a las municipalidades del recaudo de impuestos a la propiedad.

### *Transferencias intergubernamentales*

Con pocas excepciones, los gobiernos locales suelen confiar más en las transferencias intergubernamentales que en la tributación local para abordar las necesidades de recursos que enfrentan. Como ya se dijo, en dos de los tres países con mayores índices de descentralización del gasto, Argentina y Brasil, los ambiciosos sistemas de participación de ingresos (el Régimen Federal de Coparticipación, los Fundos de Participação Estadual e Municipal y el Situado Fiscal) fueron creados desde los decenios de 1930 y 1940 para financiar los crecientes requerimientos de gasto de los gobiernos subnacionales. En los demás países de la región, empezaron a funcionar sistemas similares de participación de ingresos en los años sesenta (Situado Fiscal en Colombia y Venezuela) o, con mayor frecuencia, a finales de los ochenta o noventa (Bolivia, Ecuador, Guatemala y México).

Los sistemas de transferencias intergubernamentales se crean normalmente con dos objetivos centrales: a) reducir los desequilibrios fiscales verticales entre los gobiernos subnacionales, o b) reducir las desigualdades regionales (desequilibrios horizontales) entre jurisdicciones ricas y pobres (o en ambas). Puesto que los dos tipos de desequilibrio fiscal existen en todos los países en mayor o menor medida, las transferencias constituyen un instrumento de política fiscal indispensable en un régimen descentralizado. El desafío para los diseñadores de políticas es cómo crear sistemas de transferencias que cumplan estos objetivos con efectividad y al mismo tiempo minimizar las distorsiones que puedan crear.

Aun cuando existan muchas clases de transferencias, entre las que están las determinadas por una participación específica en los ingresos nacionales, las de suma fija, o las *ad hoc* año a año, las más comunes en la región son aquellas determinadas como proporción de los ingresos tributarios, que pueden basarse en fórmulas o ser discrecionales, y son de particular importancia en Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela. No obstante, estos sistemas tienen un buen número de complicaciones, a saber: a) el problema de los recursos comunes, donde los gobiernos subnacionales no tienen incentivos para colaborar en la recaudación de los impuestos compartidos; b) distorsiones en la prestación de servicios locales a partir de cuotas de gastos sectoriales algunas veces impuestas por las reglas de transferencia del gobierno central; c) reducción de la capacidad del gobierno central para efectuar ajustes fiscales durante crisis

económicas;<sup>14</sup> y d) la inestabilidad de ingresos que imponen las transferencias a los gobiernos subnacionales cuando sus gastos permanecen relativamente fijos.

Otra distorsión potencial importante, producto de las transferencias, es el riesgo de que los gobiernos subnacionales caigan en la pereza fiscal y descuiden sus propios recursos locales para la generación de ingresos, prefiriendo presionar al gobierno central por transferencias adicionales en lugar de dedicarse a la labor políticamente arriesgada de conseguir o mejorar la recaudación tributaria local. Esto lo empeora el problema de las operaciones de rescate —el hecho de que los gobiernos centrales con mucha frecuencia rescaten a las jurisdicciones que tienen deficiencias financieras con apropiaciones de transferencias especiales— lo que estimula el gasto indisciplinado y excesivo en los gobiernos subnacionales. Aun en países como México, donde los sistemas de transferencia son relativamente modestos en comparación con los presupuestos oficiales centrales totales,<sup>15</sup> el impacto de la pereza fiscal puede ser fuerte: el 90% de los ingresos locales en México proviene comúnmente de las transferencias federales. Es más, en la mayor parte de los países de la región, las tasas de recaudación efectiva para la mayoría de los impuestos locales son en general bajas. Aunque mucho de esto se pueda atribuir a la débil capacidad institucional, es indudable que el problema de la presión tributaria es influido por el mismo incentivo a la pereza fiscal. Un segundo motivo de preocupación importante asociado con las transferencias intergubernamentales, es la discreción que los gobiernos centrales tengan en el manejo de los sistemas de transferencia. El consenso básico en la literatura de finanzas públicas es que los gobiernos subnacionales se desempeñarán con más eficiencia si se les distribuyen las transferencias en forma no discrecional (esto es, automáticamente, con base en criterios transparentes basados en fórmulas) y si la cantidad y fuente de financiación asignada a una transferencia dada tampoco es discrecional (o sea, predeterminadas, ya sea mediante fórmulas o una cantidad fija). Con base en estos criterios, se puede medir la discreción en el sistema de transferencia de distintos países por medio de un índice de dos dimensiones: a) cómo se determina

---

14 Puesto que los ingresos se comparten, cualquier aumento en los impuestos tiene un efecto menguado sobre la situación fiscal del gobierno central, al mismo tiempo que estimula el gasto de los gobiernos subnacionales cuando se necesitaría ajuste fiscal.

15 Las transferencias a los gobiernos subnacionales representan sólo 7,9% de los gastos corrientes del gobierno central en México, en comparación con 39,6% en Argentina y 31,6% en Colombia (Finot, 2004).

la cantidad total de transferencia, y b) cómo se distribuyen los fondos entre los diferentes gobiernos regionales y locales.<sup>16</sup>

Al aplicar medidas del Índice de Discrecionalidad de Transferencias a 13 países con datos comparables entre 1996 y 2004, surge una tendencia hacia la menor discreción en las políticas de transferencias intergubernamentales de esos países. Desde 1996, cuatro países –Bolivia, Ecuador, El Salvador y Perú– han pasado en forma perceptible hacia políticas de transferencia más automáticas, basadas en fórmulas, tanto para determinar la cantidad de las transferencias como para distribuir los fondos a los gobiernos subnacionales. En Perú, este cambio es resultado de criterios basados en fórmulas que se aplicaron después de 1996 a dos importantes programas de transferencia, el fondo de alivio de la pobreza Vaso de Leche, administrado por los gobiernos locales, y el Fondo Común Municipal. Sin embargo, como el mecanismo principal de transferencias subnacionales de Perú, los Fondos Ordinarios para Gobiernos Regionales, sigue siendo

---

16 El Índice de Discrecionalidad de Transferencias es un promedio ponderado compuesto del grado de discrecionalidad de cada una de las transferencias del nivel central a los gobiernos subnacionales de un país dado. El índice varía entre 0 y 2, donde 0 representa el nivel mínimo de discreción y 2 el máximo. Para computar el índice, se cruzaron dos tipos de criterios de decisión en el gráfico: criterios empleados para determinar la cantidad de una transferencia dada y criterios empleados para determinar la distribución de la transferencia entre las jurisdicciones. Cada uno de ellos se representa en un eje separado del gráfico. El primero se calculó de la siguiente manera: si la cantidad de la transferencia es: a) un porcentaje preestablecido de los ingresos nacionales o de un impuesto nacional específico: 0 puntos; b) un monto fijo definido por la ley: 0 puntos; c) un reembolso de gastos subnacionales aprobados: 1 punto; d) una cantidad *ad hoc*: 2 puntos. A su vez, el segundo criterio se calculó así: si los fondos de transferencia se distribuyen: a) como función directa de los ingresos recaudados en la jurisdicción de origen: 0 puntos; b) según criterios menos explícitos y objetivos: 1 punto; c) sin criterios explícitos, a discreción del gobierno central: 2 puntos. Luego se invirtieron los resultados y se dividieron entre 2 para hacerlos compatibles con el Índice de Madurez de Descentralización (IMD), de manera que el rango final variara de 0 a 1, correspondiendo el 0 a mayoritariamente discrecional y 1 a mayoritariamente automático en cantidad y distribución. La autonomía de endeudamiento se calculó de la siguiente forma: a) se calificó con 0,75 si el país no tenía autonomía en el nivel subnacional (si el país tenía autonomía en un nivel de gobierno subnacional, pero no en el otro, entonces se calificó con 0,75 al nivel que no tenía endeudamiento, que luego se promedió con la calificación para el nivel que sí tenía); b) se calificó con 1 punto si el país tenía endeudamiento subnacional y límites a la cantidad de deuda permitida al nivel subnacional; y por último, c) se calificó con 1 punto si el endeudamiento subnacional requería autorización del gobierno central o de la rama legislativa. La participación política se estableció con: a) un punto si el país tenía elecciones locales; b) un punto por elecciones locales directas; c) un punto por elecciones regionales, y d) un punto por elecciones regionales directas.

financiado y distribuido de forma discrecional, el índice general de discrecionalidad para el país sigue relativamente alto. Otros países en los que se ha reducido la discrecionalidad son Colombia y Costa Rica.

### *Autonomía de endeudamiento subnacional y responsabilidad fiscal*

Como ya se anotó, la encuesta regional mostró que las políticas de endeudamiento subnacional han atraído mayor atención desde mediados de los años noventa. Esa mayor atención se ha dado en respuesta directa a las crisis fiscales experimentadas en toda la región durante la década y la percepción de muchos diseñadores de políticas macroeconómicas de que una política de endeudamiento subnacional exageradamente liberal en muchos países estaba contribuyendo a la inestabilidad macroeconómica nacional. Empezando en la segunda mitad de esa década con Brasil y Colombia (los dos primeros países de la región en tener serios problemas de endeudamiento subnacional excesivo, pronto seguidos por otros países con niveles intermedios de descentralización –Bolivia, Ecuador y Perú–), se ha realizado un buen número de reformas en la región dirigidas a controlar la autonomía de endeudamiento y aumentar la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales.<sup>17</sup> El cuadro 7.6 presenta los cambios en la política de endeudamiento subnacional que se han dado en varios países de la región entre 1996 y 2004, utilizando cuatro clases de restricciones aplicadas comúnmente a los gobiernos subnacionales: a) prohibición total de endeudamiento, b) endeudamiento condicionado al consentimiento del gobierno central, c) limitaciones al uso de los fondos prestados (por ejemplo, sólo para inversiones), y d) límites cuantitativos a la cantidad de endeudamiento permitida al gobierno subnacional. Como puede verse a partir del cuadro 7.6, tanto el número de países que impusieron restricciones como el número de restricciones en la mayoría de los países, han aumentado.

Los líderes en esta tendencia de reformas han sido Brasil y Colombia. Respondiendo al endeudamiento cada vez más fuera de control de sus gobiernos subnacionales, a mediados de los años noventa ambos países empezaron a aplicar gradualmente los frenos a las prácticas de endeudamiento de sus gobiernos locales y regionales con una serie de reformas parciales. Brasil empezó con la creación del sistema de Cadin (Cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados Com o Setor Público Federal, o Lista de Montos Vencidos con el Sector Público Federal) en 1995, que obligó a

---

17 En Chile no hubo necesidad de reformas para el apoyo de restricciones al endeudamiento, pues se prohibió el endeudamiento subnacional en los años setenta bajo el régimen militar.

Cuadro 7.6 Políticas de restricción al endeudamiento por países, 1996 y 2004

| País              | Endeudamiento subnacional prohibido |      | Autorización del gobierno central requerida |      | Restricciones al uso de los fondos prestados |      | Restricciones a la cantidad prestada |      |
|-------------------|-------------------------------------|------|---------------------------------------------|------|----------------------------------------------|------|--------------------------------------|------|
|                   | 1996                                | 2004 | 1996                                        | 2004 | 1996                                         | 2004 | 1996                                 | 2004 |
| Argentina         |                                     |      |                                             | Sí   | Sí                                           | Sí   | Sí                                   | Sí   |
| Bahamas           | Sí                                  | Sí   |                                             |      |                                              |      |                                      |      |
| Bolivia           |                                     |      | Sí                                          | Sí   | Sí                                           | Sí   | Sí                                   | Sí   |
| Brasil            |                                     |      | Sí                                          | Sí   |                                              |      |                                      |      |
| Chile             | Sí                                  | Sí   |                                             |      |                                              |      |                                      |      |
| Colombia          |                                     |      |                                             | Sí   | Sí                                           | Sí   | Sí                                   | Sí   |
| Costa Rica        |                                     |      |                                             | Sí   | Sí                                           | Sí   | Sí                                   | Sí   |
| Ecuador           |                                     |      |                                             | Sí   | Sí                                           | Sí   |                                      |      |
| El Salvador       |                                     |      |                                             | Sí   |                                              |      |                                      |      |
| Guatemala         |                                     |      | Sí                                          | Sí   |                                              |      |                                      | Sí   |
| Guyana            |                                     |      | Sí                                          | Sí   | Sí                                           | Sí   | Sí                                   | Sí   |
| Honduras          |                                     |      | Sí                                          | Sí   | Sí                                           | Sí   | Sí                                   | Sí   |
| Jamaica           |                                     |      | Sí                                          | Sí   |                                              |      |                                      |      |
| México            |                                     |      | Sí                                          | Sí   | Sí                                           | Sí   |                                      | Sí   |
| Panamá            |                                     |      |                                             | Sí   | Sí                                           | Sí   |                                      |      |
| Paraguay          |                                     |      | Sí                                          | Sí   | Sí                                           | Sí   | Sí                                   | Sí   |
| Perú              |                                     |      |                                             | Sí   | Sí                                           | Sí   |                                      |      |
| Surinam           | Sí                                  | Sí   |                                             |      |                                              |      |                                      |      |
| Trinidad y Tobago |                                     |      | Sí                                          | Sí   | Sí                                           | Sí   | Sí                                   | Sí   |

Fuentes: BID, 1997 y encuesta del BID sobre descentralización de 2004.

los gobiernos subnacionales a presentar información financiera detallada al gobierno federal cuando su deuda estuviera atrasada; a este sistema le siguió en 1997 el Proes (Plan de Incentivos para la Reducción de la Actividad Bancaria Estatal), con el propósito de abordar las obligaciones financieras de los gobiernos estatales como resultado de la frecuente insolvencia de los bancos estatales, y el Programa para el Apoyo Financiero y Renegociación de la Deuda de los Gobiernos Estatales, que redefinió y fortaleció las reglas y mecanismos de endeudamiento para los estados, y fortaleció considerablemente el uso de líneas de base estandarizadas de desempeño fiscal. Las reformas iniciales se reunieron bajo el paraguas de una Ley de Responsabilidad Fiscal integral aprobada en 2000. Esta ley, sin precedentes en la región, creó un nuevo régimen fiscal de largo alcance para todos los niveles de gobierno y para los subnacionales en particular, consolidó y refinó las reglas de endeudamiento, incluyendo la prohibición de endeudamiento intergubernamental y la formación de estándares de eficiencia fiscal en el Programa de Apoyo Financiero de 1997.

De manera semejante, en Colombia, en 1997 se sancionó una reforma pionera, la Ley de Endeudamiento Territorial –comúnmente conocida como la Ley de Semáforos– que estableció un sistema de seguimiento fiscal y financiero para la evaluación del endeudamiento de los gobiernos subnacionales, condicionando los préstamos de aquellos con “condición de luz roja” al consentimiento previo del Ministerio de Hacienda. Esta ley fue seguida en 1999 y 2000 de una ley de restructuración de deudas subnacionales, que empezó a hacer frente a las serias obligaciones acumuladas de los gobiernos subnacionales por las obligaciones de las pensiones de los empleados y la Ley 617 que definió un sistema de indicadores y marcas de referencia para regular los gastos públicos subnacionales con el propósito de generar superávit fiscales. Finalmente, se consolidó el proceso en 2003 con la sanción de la Ley Colombiana de Responsabilidad Fiscal, detallando aún más las provisiones de las leyes de 1997 y 2000.

Poco después de las reformas de Brasil y Colombia, otros países siguieron el ejemplo con importantes reformas fiscales dirigidas a contener el endeudamiento subnacional. Ecuador y Perú aprobaron leyes nacionales de responsabilidad fiscal en 2002 que incluían importantes regulaciones de primera etapa para el endeudamiento subnacional. Si bien ambos países han avanzado abordando amplias categorías de reforma, no han efectuado seguimiento con programas reguladores más detallados para sistemas contables disciplinados, que soporten el endeudamiento de los gobiernos subnacionales. México, sin embargo, es un caso aparte, pues el gobierno federal introdujo en 2000 un novedoso enfoque de manejo de la deuda subnacional, donde las fuerzas del mercado se utilizan para controlar la deuda subnacional, en vez de aplicar una supervisión directa del gobierno central. Como en muchos otros países de la región, en los

años noventa el gobierno central liberó de apuros a los gobiernos subnacionales endeudados en exceso. Esta cultura de créditos blandos fue reforzada con la intercepción de ingresos locales para asegurar el pago de deudas subnacionales y una regulación bancaria más débil para el endeudamiento subnacional que para los préstamos comerciales. Reconociendo las serias distorsiones que generaba esta situación –específicamente créditos excesivos a entidades subnacionales– y el creciente riesgo moral permitido por el gobierno federal, se puso en vigor un nuevo marco de endeudamiento subnacional, el cual incluyó: a) el compromiso de no rescatar a gobiernos estatales ni municipales; b) endurecimiento de las regulaciones del crédito de los bancos privados a los estados (equivalentes a los créditos comerciales), y c) reglas para la divulgación pública de la deuda y de los déficit fiscales de los estados como condición de endeudamiento con los bancos federales de desarrollo o para autorización federal de préstamos del sector privado.

En conclusión, se ha logrado sustancial avance desde mediados de los años noventa en el manejo del endeudamiento subnacional. Se han realizado reformas en muchos países que han mejorado el marco regulatorio, poniendo en cintura la cultura de créditos subnacionales y, en el proceso, fortaleciendo la disciplina fiscal en los gobiernos estatales y municipales.

## Medidas de madurez de la descentralización en la región

Si se reunieran las tendencias descritas en las secciones anteriores, ¿en qué posición quedaría la región? ¿Es posible tener una idea del avance de la descentralización en cada país? El indicador estándar de descentralización del gasto –la relación entre los gastos subnacionales y los gastos nacionales– dice poco sobre la calidad del proceso de descentralización, es decir, qué tan apropiadas son las políticas de descentralización en cada país. Éste es un asunto clave porque la mayor descentralización del gasto en sí misma, si no se continúa y coordina con reformas y acciones en campos complementarios de políticas como la tributación y el endeudamiento subnacional, puede distorsionar los incentivos de los gobiernos subnacionales para actuar de manera fiscalmente responsable y puede debilitar el vínculo entre las preferencias de los habitantes locales y el acervo de bienes públicos e impuestos.

En esta sección se presenta un índice compuesto, el Índice de Madurez de Descentralización (IMD), con el que se clasifica a los países no por los montos en que han descentralizado sus gastos, sino por lo apropiadas o efectivas que han sido sus reformas en las cinco áreas clave revisadas



en el capítulo, a saber: descentralización política, asignación del gasto, tributación subnacional, transferencias intergubernamentales y manejo de la deuda subnacional. Específicamente, se clasifica a los países según cinco logros de reformas, utilizando indicadores que se basan en los datos de las secciones anteriores:

- Representación democrática local, medida como un compuesto de cuatro variables ficticias, que indican si se llevan a cabo elecciones democráticas (directas o indirectas) a nivel local o intermedio de gobierno.<sup>18</sup>
- Asignación efectiva de funciones y responsabilidades en varios niveles de gobierno; indicador compuesto basado en el IDA, que mide el grado en el que cada país ha avanzado en la delegación de responsabilidad de sectores específicos de los gobiernos subnacionales, en especial los sectores clave de educación y salud.<sup>19</sup>
- Fortalecimiento del sistema de tributación subnacional a través de la expansión de la autoridad subnacional sobre los impuestos locales básicos (a la propiedad y a los vehículos) y la expansión creativa de la base impositiva subnacional. El indicador utilizado es una medida compuesta del grado de la autoridad subnacional sobre los impuestos a la propiedad y a los vehículos, y la asignación de los impuestos sobre ventas o ingresos personales (o ambos) en el nivel subnacional (utilizando los datos de los gráficos 7.6 y 7.7).<sup>20</sup>
- Menor discrecionalidad en los sistemas de transferencia intergubernamentales; corresponde al nivel de discreción en la administración de las transferencias del gobierno central, medido según un índice de discrecionalidad.<sup>21</sup>

---

18 La participación política se calculó otorgando 1 punto si el país tenía elecciones locales; 1 punto por elecciones locales directas; 1 punto por elecciones regionales, y 1 punto por elecciones regionales directas.

19 La asignación de gastos sectoriales se derivó así: a) si aumentó la descentralización sectorial: 1 punto; b) si el país estaba en gran parte descentralizado al principio, teniendo una puntuación de 0,35 o mayor en el IDA: 1 punto, y c) incluyendo la puntuación del IDA del país en salud y educación primaria y secundaria.

20 La autoridad tributaria se calculó así: a) si el nivel local tiene autoridad tributaria: 1 punto; b) si la tiene el nivel intermedio: 1 punto; c) si el nivel subnacional tiene responsabilidad de autoridad tributaria por impuestos a la propiedad, industria y comercio, ingresos y ventas: 0,5 puntos por cada uno, y d) si el nivel subnacional tiene responsabilidad por el manejo de esos impuestos: 0,5 puntos por cada uno.

21 Véase la descripción del Índice de Discrecionalidad de Transferencias en la nota 16. Para ser compatible con la escala del IMD, se invirtieron los resultados del índice de discrecionalidad y se dividieron entre 2. Como resultado, el rango final de este indicador en el IMD varía de 0 a 1, correspondiendo el 0 al mayo-

- Formación de una cultura de crédito responsable para el endeudamiento subnacional; el indicador que se usa es una medida compuesta de varios tipos de restricciones de endeudamiento fijadas para los gobiernos subnacionales (basado en el inventario de reformas del cuadro 7.6).<sup>22</sup>

Para cada uno de los indicadores se estandarizaron los puntajes en una escala entre 0 y 1 (a mayor puntaje, más efectivas o avanzadas son las políticas en un país dado). El puntaje general de un país, su IMD, se calcula como el promedio de los puntajes individuales para cada uno de los indicadores ajustado por el grado de dispersión de los indicadores, para que obtengan mejor puntuación los países más consistentes en el logro de las cinco áreas (*ver* el gráfico 7.8).<sup>23</sup>

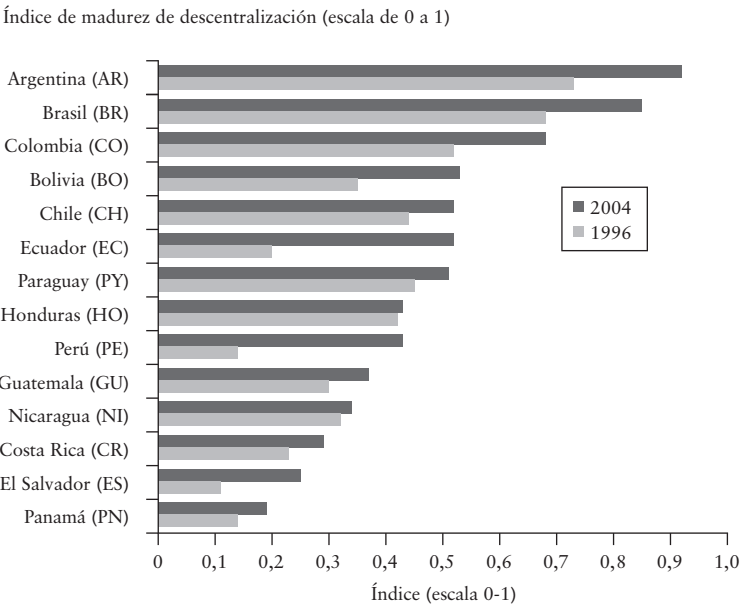
Al compararlos con la clasificación de los países por niveles de descentralización del gasto, los resultados del índice producen algunos resultados interesantes. Como es quizás lógico, los países que de acuerdo con el índice muestran el mayor nivel de madurez en sus procesos de reformas de descentralización son Argentina, Brasil y Colombia (todos con puntaje mayor a 0,6), que son también los más descentralizados desde el punto de vista del gasto (cerca del 50% del gasto del gobierno total en los tres países). Sus altos puntajes indican que han realizado muchas de las políticas que contribuyen a una autoridad más efectiva dentro de un marco descentralizado. En particular, los tres países han aprobado leyes de responsabilidad fiscal integrales encaminadas a regular el endeudamiento subnacional, si bien en Argentina la implementación efectiva de este marco regulador ha sido lenta. Este país mantiene una ventaja sobre Brasil en gran parte como resultado de un nivel significativamente más alto de descentralización de sus servicios públicos (medidos según el IDA) en especial en el sector de la salud y, con menor grado, el de educación. Colombia, a su vez, le sigue a los otros dos países por dos razones: un nivel relativamente limitado de descentralización sectorial (medido según el IDA), en especial en salud y educación, y una política más restrictiva de impuestos subnacionales. Un alto puntaje general en este

---

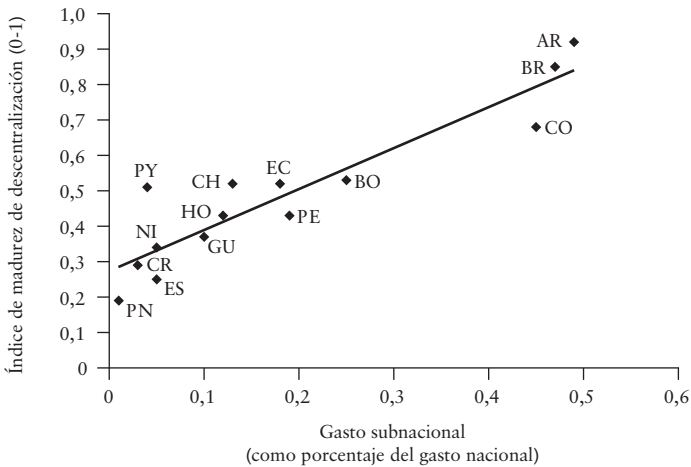
ritariamente discrecional y el 1 al mayoritariamente automático en cantidad y distribución.

- 22 La autonomía de endeudamiento se calculó en la siguiente forma: a) se otorgó 0,75 si el país no tenía autonomía de endeudamiento en el nivel subnacional; b) un punto si el país tenía endeudamiento subnacional y límites a la cantidad de deuda autorizada al nivel subnacional, y c) un punto si el endeudamiento subnacional requería autorización del gobierno central o de la rama legislativa.
- 23 Así, se calcula el índice como el promedio de los cinco indicadores, menos la mitad de la desviación estándar de los cinco indicadores. Por construcción el índice puede tomar valores nada más entre 0 y 1.

Gráfico 7.8 Nivel de madurez en los procesos de descentralización en la región *versus* descentralización del gasto



Descentralización del gasto e índice de madurez de descentralización



Fuentes: BID, 1997 y encuesta del BID sobre descentralización de 2004.

índice no significa automáticamente que un país haya superado todas sus deficiencias fiscales intergubernamentales, como lo atestiguan las serias presiones fiscales que padece Argentina por cuenta de los atrasos en la implementación efectiva de sus nuevas leyes de responsabilidad fiscal y la significativa carga que los gobiernos subnacionales siguen imponiéndole al sistema fiscal nacional.<sup>24</sup> Los indicadores de políticas capturados por el IMD tienen sólo el propósito de ofrecer una medida aproximada de los avances efectuados en el marco de políticas intergubernamentales de un país. En especial, en el área crítica de políticas de responsabilidad fiscal intergubernamental, el índice no está afinado lo bastante para capturar problemas que pueden aparecer de implementaciones retrasadas o de posibles defectos en el diseño operativo de las reformas.

En los países restantes, las clasificaciones del IMD varían de forma bastante notable cuando se las compara con sus respectivas clasificaciones de descentralización del gasto. Entre el grupo medio de países en la clasificación del índice (Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras, Paraguay y Perú) son dignos de mención los puntajes de Chile, Ecuador y Paraguay pues alcanzan una clasificación considerablemente alta en el IMD por sus niveles de descentralización del gasto, que indican marcos de políticas relativamente bien estructurados. En Chile, los elementos clave de este marco incluyen su sistema descentralizado de prestación de servicios de salud pública y una política fiscalmente conservadora que prohíbe el endeudamiento subnacional. En Paraguay, aunque está aún en una etapa muy temprana de descentralización del gasto, se ha establecido ya un sistema de representación democrática para funcionarios municipales y departamentales, las transferencias intergubernamentales se financian y asignan con base en fórmulas y el endeudamiento subnacional está estrechamente regulado.

También dignos de notar en este grupo intermedio de países son los grandes incrementos registrados en el IMD en Ecuador y Perú y, en un menor grado, Bolivia, entre 1996 y 2004, reflejando las agendas de reforma a gran escala implementadas en los tres países durante ese período. Ecuador experimentó las mayores transformaciones, registrando agudos incrementos en tres de los indicadores clave de reforma. El endeudamien-

---

24 Los gobiernos subnacionales de Argentina en 2005 fueron responsables de aproximadamente el 21% del total de deuda pública consolidada del país. Sin embargo, la magnitud completa de la carga impuesta por los gobiernos subnacionales sobre la estabilidad fiscal del país sobrepasa este indicador de deuda; se necesitaría incluir, por ejemplo, la significativa cantidad de deuda del gobierno central acumulada como resultado de anteriores operaciones de rescate de deudas de los gobiernos provinciales. También debería registrar las transferencias especiales de presupuesto efectuadas a favor de las provincias por el gobierno central para abordar las deficiencias fiscales de las provincias.

to subnacional, anteriormente sin regulación, se sujetó a un completo paquete de regulaciones básicas bajo una nueva Ley de Responsabilidad Fiscal. En adición, la discreción que antes existía en el sistema de transferencias intergubernamentales fue eliminada y los gastos subnacionales crecieron significativamente como porcentaje de los gastos totales del gobierno –de 8% a 18%– como resultado de la implementación de un gran mecanismo nuevo de participación de ingresos. Además, se efectuaron también pequeñas ganancias al trasladar los servicios públicos básicos a los gobiernos subnacionales. Perú y Bolivia experimentaron también cambios en este período, y en Perú ha sido particularmente ambiciosa la agenda de reformas. Se restablecieron las elecciones democráticas en el ámbito regional y, como en Ecuador, se aprobó una Ley de Responsabilidad Fiscal con un conjunto completo de regulaciones sobre endeudamiento subnacional, en contraste con 1996 cuando no existían regulaciones. Adicionalmente, la discreción en el sistema de transferencias intergubernamentales fue recortada parcialmente, aunque continúa siendo relativamente alta. Cabe notar que Bolivia logró el cuarto valor más alto en la muestra de países en 2004, en parte por su relación relativamente alta de gasto subnacional a nacional, pero también porque logró importantes avances en tres áreas de gran importancia: establecimiento de elecciones directas para gobernadores regionales; agudos recortes de discreción en sus reglas de transferencias intergubernamentales, y aprobación de un marco regulador para el endeudamiento subnacional.

En el nivel inferior del índice se agrupa una cantidad de países pequeños (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá), la mayoría de los cuales figura también en el extremo inferior de la clasificación de descentralización del gasto. Los puntajes relativamente bajos en el IMD de estos países reflejan el limitado progreso que han logrado en sus marcos de políticas subnacionales e intergubernamentales. Por ejemplo, mientras todos, salvo Panamá,<sup>25</sup> han hecho avances importantes en reducir la discrecionalidad en sus sistemas de transferencias intergubernamentales, también han evitado en forma uniforme establecer sistemas políticamente representativos para sus unidades intermedias de gobierno. Y aun cuando el endeudamiento municipal esté autorizado en los cinco países, poco progreso se ha logrado con excepción de Guatemala en la definición de marcos reguladores adecuados para el endeudamiento subnacional. De manera semejante, los cinco países continúan presentando niveles inusualmente bajos de descentralización sectorial, en particular en los servicios de salud pública y educación, comparados con el resto de la región latinoamericana, así como políticas muy restrictivas de tri-

---

25 El sistema de transferencias municipales de Panamá sigue siendo en gran parte *ad hoc*.

butación subnacional y generación de ingresos, con la parcial excepción de Nicaragua.

## Conclusiones

La región se ha comprometido amplia y profundamente con un modelo de autoridad descentralizada. Dados los relativamente débiles recursos institucionales de la región, sin embargo, y la limitada experiencia de la mayor parte de los países con este modelo de autoridad, no cabe esperar marcos intergubernamentales estables en ninguno de los países de la región en el corto o mediano plazo. Aun en países con largo historial de régimen federal, como Argentina, Brasil, México y Venezuela, sólo recientemente se han fijado marcos de autoridad descentralizada con controles y equilibrios apropiados. En los demás países, con regímenes unitarios, y dada la tradición centralista de América Latina, la creación de este nuevo marco tomará mucho más tiempo.

Como se ha demostrado en esta revisión comparativa, se ha logrado avanzar mucho en la región. Hay, sin embargo, mucho trabajo por hacer todavía. ¿Cuáles son algunos de los factores que necesitan tener en cuenta los diseñadores de políticas en el camino hacia adelante, para avanzar y aprovechar la experiencia ganada desde los años ochenta?

- *Asegurar la secuencia apropiada de reformas de descentralización, en particular cuando se consideran las mayores participaciones de ingresos para los gobiernos subnacionales.* La experiencia indica que un enfoque gradual e individualizado es usualmente lo mejor, teniendo cuidado de no apresurar la reforma, en particular en la relación entre las asignaciones de ingresos y gastos. Debe tenerse cuidado especial para evitar profundizar las transferencias subnacionales antes de haberse resuelto adecuadamente las correspondientes asignaciones de responsabilidades subnacionales y de que se hayan explotado apropiadamente las fuentes de ingresos propios. Esto, a su vez, apunta a dos áreas de políticas de alta prioridad para el futuro:
  - *Revisar cuidadosamente la asignación intergubernamental de funciones y responsabilidades dentro de los sectores.* Los países de mayor avance en la descentralización, que han creado sistemas de prestación de servicios públicos estables y efectivos, son los mismos que se han tomado el tiempo de resolver cuidadosamente divisiones de trabajo entre los distintos niveles de gobierno. Todavía hay mucho trabajo para la mayoría de los países de la región, en particular para aquellos que están en las fases iniciales de descentralización.

- *Fortalecer la generación de ingresos de fuente propia de los gobiernos subnacionales.* Muchos países de la región luchan actualmente con el estrés fiscal intergubernamental como resultado de una dependencia excesiva de sus gobiernos subnacionales de las transferencias del gobierno central. En el ámbito nacional esto puede producir rigidez en el planeamiento fiscal y en la elaboración del presupuesto, y en el ámbito subnacional debilita la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales para con sus electores. Para reducir estos problemas se necesitarán mayores esfuerzos para fortalecer la legislación tributaria subnacional; diseñar incentivos para la generación de ingresos de fuente propia en los sistemas actuales de transferencias intergubernamentales o en nuevos, e invertir intensamente en fortalecer los sistemas de recaudo de impuestos en el nivel subnacional.
- *Asegurar apoyo político adecuado para la descentralización.* Asegurar que cualquier iniciativa de reforma de descentralización propuesta sea una prioridad en todos los niveles de gobierno y entre tantos actores como sea posible. Por ser la descentralización prolongada y de muchas facetas, requiere un sólido y continuo compromiso, en particular cuando los detalles operativos y financieros se resuelven entre los distintos niveles de gobierno. Esto implica un esfuerzo concertado y continuo de promoción y formación de consenso entre todos los actores vitales, en especial los legisladores y los representantes de la sociedad civil, así como los mismos gobiernos subnacionales y los representantes clave de los ministerios sectoriales pertinentes. Sin dicho soporte, las reformas languidecerán en los ministerios centrales durante años o serán bloqueadas por poderosos grupos de interés.
- *Invertir en reformas legislativas de alta calidad comprometidas con la definición precisa de los detalles operativos.* Es necesario fortalecer la calidad de las leyes, regulaciones e instituciones responsables de la implementación (y de la resolución de conflictos) asociada con las reformas de descentralización. Con mucha frecuencia las leyes que afectan las políticas intergubernamentales se formulan sin preocupación por las inconsistencias o contradicciones con las leyes existentes. Los países que cuentan con marcos de políticas intergubernamentales más efectivos han aprendido la importancia de afinar los detalles operativos en la formulación de reformas efectivas. A causa de los límites presupuestarios y de conocimiento técnico, se desatiende esto con frecuencia y la consecuencia es un marco de políticas que no puede implementarse.

- *Invertir en la creación de estándares uniformes (de contabilidad y medidas de desempeño) y sistemas de información (plataformas y organización de datos).* Los mecanismos eficientes de coordinación horizontal y vertical entre niveles de gobierno no pueden crearse sin invertir mucho más en sistemas de información uniformes.
- *Apoyar la formación de capacidad institucional de largo plazo.* Asegurarse de que el nivel subnacional tenga la capacidad técnica, gerencial e institucional para manejar las tareas más complejas asociadas con la descentralización fiscal. Por ejemplo, los gobiernos subnacionales deben tener las destrezas necesarias, los arreglos organizacionales, los recursos y los sistemas administrativos (presupuestales, de administración tributaria y similares) para cumplir sus mandatos. Es importante que las instituciones públicas sean sólidas y transparentes, pues la descentralización puede agravar la captura del aparato estatal por intereses particulares y el clientelismo, a los cuales son particularmente propensos los gobiernos subnacionales.

## Referencias

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1997. *América Latina tras una década de reformas: cuáles son los próximos pasos?* Informe de Progreso Económico y Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Díaz-Cayeros, A., J. González y F. Rojas. 2002. "Mexico's Decentralization at a Cross-Roads". Documento de trabajo No. 153. Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, Stanford, CA. Disponible en <http://www.scid.stanford.edu/pdf/credpr153.pdf>.
- Eaton, K. 2004. "The Link between Political and Fiscal Decentralization in South America". En *Decentralization and Democracy in Latin America*, P. Montero y D. J. Samuels, editores. Notre Dame, en: University of Notre Dame Press.
- Finot, I. 2004. *Descentralización fiscal y transferencias intergubernamentales en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Fiscal (Ilpes) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las NN.UU. (Cepal). Santiago de Chile, Chile.
- López Murphy, R. ed. 1995. *Fiscal Decentralization in Latin America*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo y Johns Hopkins University Press.
- Montero, A. y D. Samuels, eds. 2004. *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame, en: University of Notre Dame Press.



- Sánchez T., F. y Catalina Gutiérrez. 1995. "Colombia". En *Fiscal Decentralization in Latin America*, R. López Murphy, editor. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo y Johns Hopkins University Press.
- Souza, C. 2004. "Electoral Coalitions and Hard Budget Constraints in Brazilian Status". Universidad Federal de Bahía, Bahía, Brasil.
- Tulchin, J. y A. Seele, eds. 2004. *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Usaid (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) e ICMA (International City and County Management Association). 2004. *Trends in Decentralization, Municipal Strengthening and Citizen Participation in Central America, 1995-2003. Country Reports Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama*.
- Valenzuela, A. 1977. *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Durham, NC, Duke University Press.
- Wiesner, E. 2003. "Bank Lending for Subnational Development: The Policy and Institutional Challenges". Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación y Supervisión, Washington, D.C.

## Privatización y regulación en América Latina

*Alberto Chong y Juan Benavides*

DURANTE LA MAYOR PARTE DEL SIGLO XX, los gobiernos latinoamericanos favorecieron la propiedad estatal y la administración de empresas en industrias “estratégicas”, basados en la idea de que fallas en el mercado ameritaban dicha decisión. En general, las empresas de propiedad del Estado se desempeñaron, y siguen desempeñándose, en forma deficiente ya que, con pocas excepciones, han demostrado que son despilfarradoras e ineficientes y producen bienes y servicios de baja calidad y alto costo. Protegidas de la competencia, las empresas de propiedad del Estado tenían el mandato implícito o explícito de mantener los precios por debajo del nivel de recuperación de costos, lo que acarreaba crecientes pérdidas financieras, que en algunos casos llegaron a ser equivalentes hasta un 5 o 6% del PIB.

Estas distorsiones condujeron a operaciones de rescate y presiones fiscales excesivas. Para cubrir las pérdidas de las empresas de propiedad del Estado fue necesario que los gobiernos financiaran mayores déficits fiscales y aumentaran los ingresos tributarios, redujeran el gasto público en otras áreas, o ambas cosas. La financiación de las pérdidas de las empresas estatales a través del sistema bancario estatal aumentó los costos de intermediación, redujo el acceso del sector privado al crédito y puso en peligro la viabilidad del sistema financiero en general. Al estar cada vez más restringidos, los gobiernos quedaron también incapacitados para proporcionar capital a dichas empresas estatales, tanto para mantenimiento y reparaciones como para sus necesidades de expansión e inversión. Hacia finales de los años ochenta, este modelo de funcionamiento económico había sufrido un colapso en la mayoría de los países de la región que lo habían aplicado.

Coincidiendo con lo anterior, a principios de la década de los noventa, la teoría de incentivos económicos había llegado a su apogeo de tal

forma que la participación privada llegó a ser vista como particularmente atractiva y, hasta cierto punto, inevitable. En este sentido las regulaciones sobre privatización e incentivos se presentaron esencialmente como herramientas para promover ganancias en la eficiencia y mejorar el equilibrio fiscal.

La privatización y la regulación introdujeron fuertes restricciones presupuestarias que forzaron a las empresas estatales a mejorar su desempeño, tanto por la consecuente reducción de costos y mejora en la calidad de los productos, como en la expansión de capacidad productiva, lo cual, a su vez, se tradujo en un incremento directo en el bienestar de los consumidores. Dicho lo anterior, dos elementos prácticos que han limitado la aplicación de estrategias privatizadoras han sido la capacidad institucional y las presiones fiscales:

- La capacidad institucional y los correspondientes riesgos asociados no han atraído la inversión privada a algunos sectores o países, lo que se observa con claridad en sectores como el de agua potable y servicios sanitarios, en los que sólo el 11% de las conexiones eran privadas en el 2003. El problema es que el riesgo de expropiación para los socios privados es alto, porque estos servicios típicamente se perciben como un derecho, lo cual abre espacios políticos que pueden ser aprovechados por intereses creados. En general, los riesgos comerciales y políticos son altos debido al descontento con la liberalización y la privatización, tal como lo indican recientes encuestas de opinión (como Latinobarómetro). Aunque se han propuesto muchas hipótesis para explicar este descontento, se adelantan aquí dos posibles explicaciones: a) los altos niveles de desigualdad y derechos de propiedad inequitativamente repartidos destruyen la confianza en las instituciones públicas y en los inversionistas privados; b) el descontento general parece indicar una insatisfacción recurrente con las autoridades, la cual se refleja en el rechazo por los procesos de privatización.
- Segundo, las presiones fiscales prevalecieron con frecuencia sobre las consideraciones de eficiencia. Una estrategia común fue que el Estado garantizara concesiones privadas de monopolios legales u oligopolios (sean regionales, de exclusividad a largo plazo, o ambas) en licitaciones organizadas para maximizar los ingresos del gobierno. Un ejemplo de esta práctica es el caso de los teléfonos móviles. Se crearon rentas económicas para luego ser compartidas entre los operadores privados y el Estado, lo que condujo a ineficiencias tales como pérdidas de bienestar a corto plazo directas e indirectas, un desincentivo a la entrada de empresas, y una penetración más lenta de nuevas tecnologías).

Por el lado positivo, la región latinoamericana fue pionera en atraer participación privada para obras de infraestructura, que representó más o menos la mitad del total de inversiones por US\$786.000 millones efectuadas en los países en desarrollo entre 1990 y 2003.<sup>1</sup> Chong y López-de-Silanes (2005) muestran que, en términos netos, la privatización y otras formas de participación privada contribuyeron en forma positiva al bienestar. Sin embargo, se aplicó la alternativa privada aun en circunstancias en que (vistas en retrospectiva) la competencia o la regulación independiente tuvieron pocas oportunidades de florecer y dar resultados. El optimismo excesivo y la simplificación conceptual dieron como resultado un gran número de disputas ineficientes y rompimientos de contratos que se agravaron por la inexperiencia técnica en el diseño de licitaciones en entornos legales, fiscales e institucionales débiles (*ver* Guasch, 2004).

La participación privada en el gasto en infraestructura, una de las áreas clave de privatización, decayó en forma constante después de 1998 (de US\$70.800 millones en 1998 a US\$15.700 millones en 2003). Como la inversión pública fue víctima de los ajustes fiscales en muchos países,<sup>2</sup> la inversión total en infraestructura cayó fuertemente, a pesar de los enormes requerimientos de infraestructura. En efecto, se necesitarían unos US\$117.000 millones anuales (alrededor del 6% del PIB) en gastos de infraestructura para alcanzar el monto equivalente de activos por trabajador en la República de Corea en 2005.<sup>3</sup> Hay tres posibles factores que podrían explicar la caída de la inversión privada en infraestructura: a) una disminución de la actividad económica; b) menor rentabilidad de los activos públicos existentes restantes después de haberse privatizado las mejores empresas de propiedad estatal durante los años noventa y, c) el pequeño número de empresas elegibles para privatización, debido a que el sistema judicial no es confiable para hacer respetar los derechos de propiedad de los inversionistas privados.

En las primeras tres secciones del presente capítulo se ofrece la base lógica de la privatización, incluyendo una descripción básica del historial de privatización en América Latina y otros lugares, resaltando algunas diferencias muy importantes entre los países de la región. En la sección siguiente se ofrece evidencia empírica del impacto de la privatización en las economías latinoamericanas, seguida por otra sección en la que se

---

1 Las inversiones en proyectos nuevos representaron el 29% y las concesiones el 17% del valor total de los proyectos de infraestructura por US\$374.000 millones en la región que contaron con participación privada entre 1990 y 2003. El restante 54% fue generado por privatizaciones.

2 En algunos países la contracción de la inversión pública total en infraestructura ha sido mayor que las mejoras en el saldo fiscal (3,08% y 2,8% del PIB, respectivamente, en Brasil; *ver* Calderón, Easterly y Servén, 2003).

3 Cálculos de los autores a partir de Fay y Morrison (2005).

discuten los temas de regulación más pertinentes para la región. En la última sección se resume el capítulo y se sacan conclusiones.

## Razones básicas para la reforma

Las ventajas de la competencia y regulación eficaz en relación con la estrategia de propiedad del Estado están ya bien establecidas (Kikeri y Nellis, 2004). En la literatura se hace hincapié en dos razones para explicar el deficiente historial de la propiedad estatal. En primer lugar, el control imperfecto y los deficientes incentivos para los gerentes de las empresas de propiedad del Estado se traducen en un desempeño inferior. Las acciones de la empresa promedio de propiedad del Estado no se negocian en el mercado de valores y no existe amenaza de que sea tomada, pues el control está en manos del Estado. La disciplina de los acreedores no juega ningún papel, porque la mayor parte de los préstamos de esas empresas son deuda pública y las pérdidas se cubren típicamente con subsidios o transferencias fiscales. Adicionalmente, los consejos directivos rara vez implementan buenas prácticas de gobernabilidad corporativa y la rotación gerencial obedece a fuerzas políticas y no a las del mercado (Vickers y Yarrow, 1998).

La segunda corriente en la literatura hace hincapié en los aspectos de economía política de la producción estatal. Dicha corriente resalta el conflicto de intereses inherente en la dirección de las empresas de propiedad del Estado, donde los gerentes buscan maximizar su capital político tomando decisiones ineficientes. Las interferencias políticas en la producción de las empresas producen empleo excesivo, elecciones deficientes de productos y localización e inversiones ineficientes (La Porta y López-de-Silanes, 1999). Las empresas estatales tienen restricciones presupuestales laxas, lo que les permite implementar prácticas deficientes en vista que los gobiernos no desean sufrir el costo político de empresas que entren en quiebra (Sheshinski y López-Calva, 2003).

## La magnitud de la privatización en el mundo

Motivados con la evidencia de fracaso de las empresas de propiedad estatal, los gobiernos de más de 100 países han emprendido programas de privatización desde 1980 (Megginson y Netter, 2001). En todo el mundo, los ingresos anuales de la privatización subieron en forma vertiginosa a finales de los años noventa, llegando a su máximo de más de US\$100.000 millones en 1998 (OCDE, 2001). Lógicamente, los países industriales han privatizado con menos vigor que las naciones en desarrollo. Entre 1984 y 1996 la participación de las empresas de propiedad del Estado en

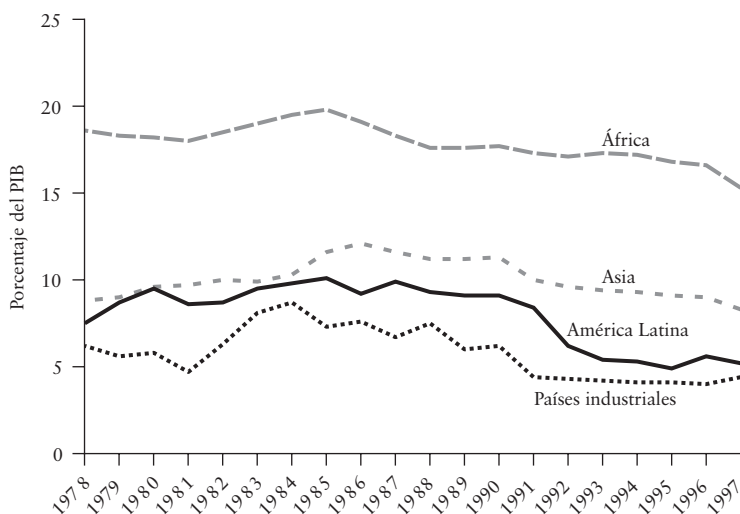
los países industriales decayó de un máximo de 8,5% a un 5,0% del PIB, mientras que en los países en desarrollo la producción de las empresas de propiedad estatal disminuyó en forma más pronunciada, en particular en América Latina (*ver* el gráfico 8.1).

Según Sheshinski y López-Calva (2003), entre 1980 y 1997 la actividad de las empresas de propiedad estatal como porcentaje del PIB disminuyó de un 11% al 5% en los países de medianos ingresos y de 15% a 3% en los de bajos ingresos. En los países en desarrollo se han visto también grandes reducciones en el empleo en las empresas de propiedad del Estado. Por su parte, en los países de medianos ingresos el empleo en esas empresas ha disminuido de un máximo de 13% a un 2% del empleo total y en los de bajos ingresos ha caído, de más del 20%, a un 9%.

La privatización empezó lentamente, con sólo unas pocas transacciones por año en la mayor parte de los años del decenio de 1980. El número de transacciones llegó a un máximo a mediados de los años noventa, disminuyendo después de 1997. Entre 1990 y 1999, las privatizaciones llegaron a un monto acumulado de alrededor de US\$850.000 millones, creciendo desde US\$30.000 millones en 1990 a US\$145.000 en 1999.

La magnitud de la privatización ha variado a través de las regiones y dentro de ellas. Por ejemplo, en el África subsahariana, sólo unos pocos gobiernos adoptaron abiertamente una estrategia explícita de privatiza-

**Gráfico 8.1** Actividad económica de empresas de propiedad del Estado



Fuente: Chong y López-de-Silanes, 2005.

ción, y por ende el aparato estatal todavía representa más del 15% del PIB en la región.<sup>4</sup> Asia es otra región con grandes variaciones; varios países asiáticos no han buscado con consistencia estrategias de privatización. China, por ejemplo, ha seguido un proceso de privatización *ad hoc* por más de dos décadas y sólo recientemente se ha comprometido a privatizar todas las empresas estatales, salvo las más grandes. En India, donde la privatización no ha figurado de manera prominente hasta ahora, se calcula que el 43% del capital en acciones del país es todavía de propiedad del Estado. Aun después de la crisis asiática de 1997, cuando los fondos de capital privados y los potenciales inversionistas esperaban grandes ventas de empresas estatales a bajos precios, muchos gobiernos de la región todavía se aferraban a sus activos en sectores como el de la energía, las telecomunicaciones, el transporte y la banca (*The Economist*, 2001).

En contraste, tanto las economías en transición como las economías latinoamericanas han estado muy activas en sus respectivos esfuerzos privatizadores. Para facilitar su tránsito a economías de mercado, la mayor parte de esos países lanzaron programas masivos de privatización, que dieron como resultado drásticas reducciones de propiedad estatal. Sin embargo, estos programas han demostrado ser impopulares y en ocasiones han generado acusaciones de corrupción, retrasos deliberados en la implementación de reformas de gobierno corporativo y no han permitido una protección adecuada para los nuevos inversionistas minoritarios. Aun contra el telón de fondo de masivas transformaciones económicas en las economías en transición, el historial de privatización de América Latina es notable. En los años noventa, América Latina representó el 55% de los ingresos totales por privatización del mundo en desarrollo (*ver* el gráfico 8.2).

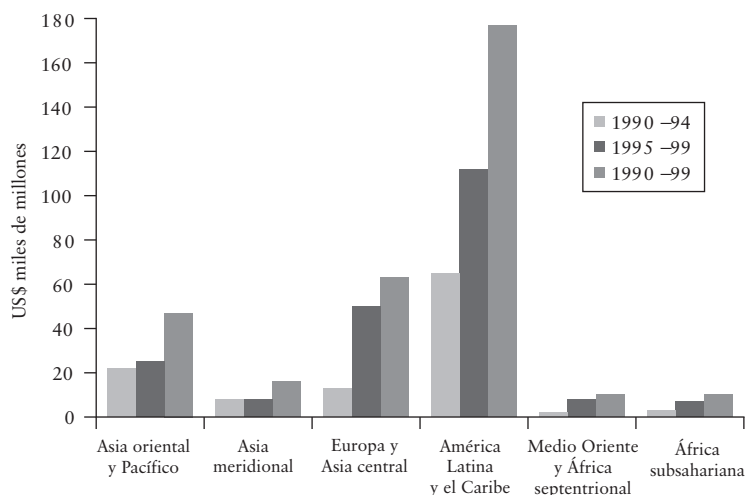
Sin embargo, no obstante ser la región más activa en la década de 1990, América Latina ha detenido virtualmente su proceso de privatización en años recientes.

El ímpetu de la privatización se ha desvanecido también en otras regiones, quedando los gobiernos todavía en propiedad de muchos negocios. De hecho, las empresas de propiedad estatal aún representan más del 20% de la inversión y alrededor de un 5% del empleo formal en el mundo (Kikeri, 1999). Si se mide en forma apropiada, los gobier-

---

4 Sin embargo, por la investigación reciente sabemos que el esfuerzo de privatización en África puede haberse subestimado en gran medida. Bennell (1997) argumenta que la mayoría de los artículos que tratan sobre la privatización en África se han basado en muestras de baja calidad o desactualizadas. Utilizando una encuesta exhaustiva de transacciones de privatización, que abarca 16 años (1980-95) e incluye más de 2.000 privatizaciones, él concluye que los programas de privatización africanos son mayores de lo que se creía previamente y que han aumentado en forma sustancial durante los años noventa.

**Gráfico 8.2** Ingresos provenientes de privatización de los países en desarrollo, 1990-99



*Fuente:* Chong y López-de-Silanes, 2005.

nos pueden poseer o controlar más de lo que aparece a primera vista. La propiedad oficial de los bancos proporciona un claro ejemplo y los datos para finales de los años noventa indican que después de terminados los programas de privatización bancaria en muchos países, el promedio mundial de propiedad oficial de los 10 bancos principales era todavía de 42%, y del 39% si se excluyen los anteriores o actuales países socialistas (La Porta, López-de-Silanes y Shleifer, 2002).

Estos datos sugieren que, aunque la privatización ha disminuido la propiedad oficial, no la ha reducido a niveles insignificantes. Inclusive puede no ser factible privatizar totalmente: las alternativas puramente privada o puramente pública son los extremos de un rango de elecciones que debe contemplarse en la vida real, en especial cuando los proyectos son de gran rentabilidad pero la fuerza de la ley es ineficaz. Entonces la privatización se derrota a sí misma porque los activos de los inversionistas privados probablemente sean expropiados y los riesgos de expropiación son particularmente grandes donde los fondos públicos son en extremo escasos: a mayor rentabilidad de un activo privatizado, mayor será la tentación de un gobierno de tomar sus ganancias.

Pueden ser necesarios esquemas de propiedad y herramientas gerenciales (variedades del enfoque de asociación público-privada) que representen segundos o terceros óptimos si se reconoce que las restricciones institucionales no pueden eliminarse en el futuro cercano. Benavides y



Vives (2005) ofrecen una taxonomía de estructuras financieras basadas en la rentabilidad de los proyectos y en las condiciones locales resumidas en dos factores: la credibilidad del espacio fiscal y el imperio de la ley. Además proponen: a) arreglos de beneficios compartidos entre gobiernos e inversionistas privados si un tercer partido no puede hacer valer los derechos de propiedad (por ejemplo, concesiones de vías de peaje); b) uso de asociaciones clásicas público-privadas cuando se pueda materializar la compensación fiscal de “valor por dinero”, y c) movilización de recursos no monetarios (por ejemplo, derechos de tierras o participación comunitaria) cuando el espacio fiscal sea insuficiente, pero el proyecto sea económicamente promisorio aunque no rentable.

## Una mirada más cercana a la magnitud de la privatización en América Latina

Aun cuando no se dispone de una cuenta precisa, se estima que se han vendido decenas de miles de empresas públicas en todo el mundo. Las principales privatizaciones han ocurrido en el sector infraestructura, principalmente telecomunicaciones y energía, seguidas por el sector primario, incluyendo petróleo, minería, agricultura y silvicultura. Es importante destacar que telecomunicaciones representan alrededor del 36% de todos los ingresos provenientes de privatización entre 1990 y 2000, siendo también importantes el sector de energía (16%) y el financiero (15%). En conjunto las empresas de servicios públicos (telecomunicaciones, energía y petróleo y gas) representan un 62% de todos los ingresos, en tanto que las industrias reguladas, como las telecomunicaciones, energía e instituciones financieras, representan un 67% de los mismos. Más aun, si se utiliza una definición más amplia del sector infraestructura, que incluya a las empresas de petróleo y gas, el alcance sería del 68% de los ingresos. Es claro que los gobiernos han vendido principalmente activos básicos de infraestructura industrial y financiera en sus programas de privatización (Megginson, 2005).

En general, puede decirse que América Latina acogió la privatización. Es de notar en forma especial el programa de Chile, tanto por haber sido el primero de América Latina como por la privatización de *Teléfonos de Chile*, en la que se tuvo una gran participación de “Recibos de Depósitos Norteamericanos” (ADRs) dirigidos a inversionistas de Estados Unidos, que abrió el camino para que los países en desarrollo entraran directamente en los mercados de capital internacionales. El programa de México fue de vasto alcance y de un éxito notable en la reducción del papel del Estado en la que previamente había sido considerada como una economía intervencionista. La Porta y López-de-Silanes (1999) señalan que en

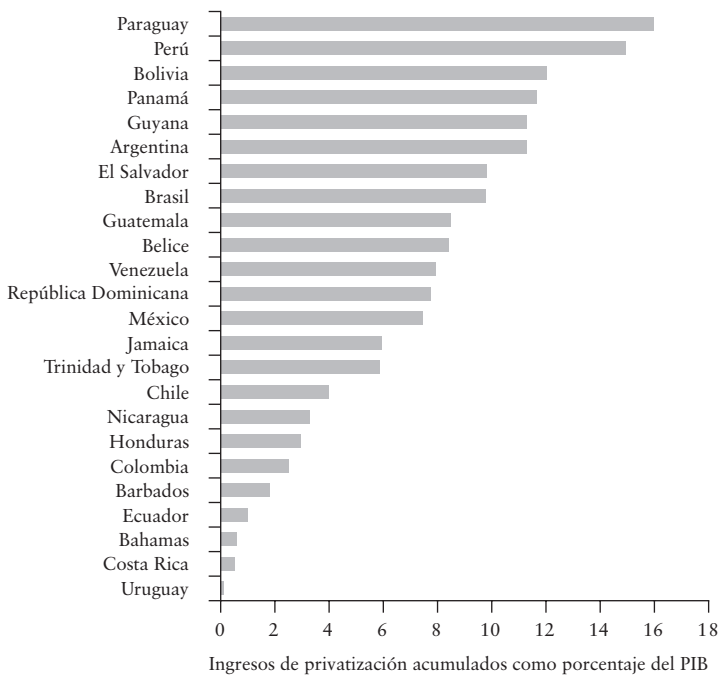
1982 las empresas mexicanas de propiedad estatal producían el 14% del PIB, recibían transferencias y subsidios netos equivalentes al 12,7% del mismo y representaban el 38% de las inversiones de capital fijo. Para junio de 1992 el gobierno había privatizado 361 de las 1.200 empresas de propiedad del Estado y prácticamente había eliminado los subsidios dirigidos a las empresas estatales (Megginson, 2005). Si bien es cierto que otros países latinoamericanos también ejecutaron grandes programas de privatización, el programa de mayor importancia en la región es el que se llevó a cabo en Brasil, dados el tamaño de su economía y de su programa de privatización, como también el hecho de que el gobierno de Cardoso estuvo en capacidad de vender varias empresas de propiedad estatal muy grandes, como Celebras en 1998 (Megginson, 2005).

A pesar de toda la actividad de la región, es importante destacar ciertas diferencias entre países en la magnitud de la privatización. Por ejemplo, países como Ecuador, Nicaragua y Uruguay, realizaron pocas privatizaciones en los años noventa, mientras otros como Argentina, Bolivia, Guyana, Panamá y Perú obtuvieron ingresos por privatización de más de 10% del PIB (*ver* el gráfico 8.3). La diferencia en la magnitud de la privatización entre los países de la región y la gran cantidad de activos en manos del Estado resaltan la importancia de entender el historial de la privatización para así aplicar las lecciones aprendidas a los futuros programas.

En América Latina el 75% de los ingresos de privatización ha provenido de servicios públicos y de infraestructura, 11% del sector financiero y el resto de petróleo, gas y manufacturas. Con las privatizaciones de industrias manufactureras se obtuvo alrededor del 16% de los ingresos totales de los países en desarrollo entre 1990 y 1999, de los cuales, en términos regionales, América Latina representó una gran proporción de la actividad de privatización, en especial en términos de ingresos. Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y México vendieron empresas pequeñas y medianas en un principio, pero expandieron sus programas con rapidez incluyendo grandes empresas de infraestructura y energía; las mayores contribuciones en los últimos años provinieron de la venta de empresas de infraestructura y energía en Argentina, Brasil y México. Es interesante que la privatización de empresas manufactureras en América Latina no fuera importante, salvo por algunas viejas industrias consideradas estratégicas, como acero, aluminio y otras (Florío, Carrera y Checchi, 2004). En el gráfico 8.4 se presentan los ingresos mundiales provenientes de privatizaciones por sectores y en el gráfico 8.5 las participaciones de los ingresos en el tiempo.

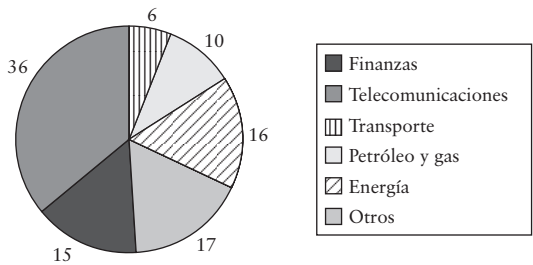
El proceso de privatización en América Latina difiere marcadamente del de otras regiones, como Europa oriental y África, y esto subraya el hecho de que los determinantes de la privatización en cada región son

Gráfico 8.3 Privatización en América Latina, 1990-2000



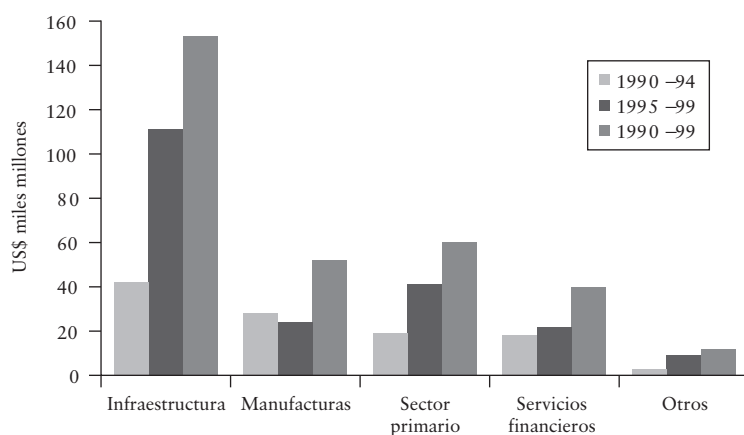
Fuente: Chong y López-de-Silanes, 2005a.  
Nota: Cálculos efectuados utilizando dólares constantes de 1999.

Gráfico 8.4 Ingresos mundiales de privatización por sectores, 1990-2000



Fuente: Megginson, 2005.

**Gráfico 8.5** Composición sectorial de los ingresos mundiales de privatización, 1990-2000.



Fuente: Birdsall y Nellis, 2002.

diferentes. La privatización dentro de la región latinoamericana fue diferente en forma muy importante en sus distintos países, reforzando el hecho que los factores económicos no fueron los únicos, y quizás ni siquiera los más importantes, que determinaron las elecciones de políticas de privatización. Como señalan Florio, Carrera y Checchi (2004) la mayor parte de los países latinoamericanos privatizaron las telecomunicaciones, electricidad, gas y, en menor grado, servicios de agua potable y sanitarios, pero la privatización de ferrocarriles, aerolíneas, aeropuertos y autopistas fue menos extensa.

La privatización de los sectores financiero y productivo no fue tan importante porque la participación privada siempre estuvo presente en esos sectores. Sin embargo, la mayoría de países decidieron retener por lo menos un banco público y la mayoría también retuvo el control de empresas relacionadas con recursos naturales, como las de petróleo, gas y cobre. Por ejemplo, aunque Brasil buscó un programa relativamente grande de privatización, mantuvo la participación estatal en la electricidad, el sector financiero y el petróleo (Chong y López-de-Silanes, 2005). En forma semejante, mientras la mayoría de los países de la región privatizó las empresas de telecomunicaciones, Colombia, Costa Rica y Uruguay no lo hicieron (Chong y López-de-Silanes, 2005; Lora, 2001; Pombo y Ramírez, 2005). En Perú no se incluyeron el transporte, los servicios de saneamiento básico y una gran proporción de agricultura y petróleo (Torero, 2005). Aun Chile retuvo empresas públicas en sectores clave, a saber, cobre, petróleo, bancos, servicios postales, ferrocarriles y puertos (Fischer y Serra, 2002). Argenti-

na se destaca por no retener empresas importantes para el Estado con la salvedad de algunos bancos nacionales y provinciales y algunas empresas provinciales de saneamiento básico (Galiano y otros, 2005). En contraste, Uruguay fue el país que menos privatizó en la región y, de hecho, fue el único que no privatizó la electricidad, el petróleo ni las telecomunicaciones, y en el que las privatizaciones se decidieron explícitamente por voto democrático. Ningún otro país ha mostrado esta participación popular en el debate de la privatización (Florio, 2004).

La secuencia de privatización fue distinta en los países de la región. Bolivia, Chile, México y Nicaragua privatizaron primero las empresas de propiedad estatal de los sectores competitivos, como manufactura y finanzas, y posteriormente los monopolios y empresas de servicios públicos. Argentina, Brasil, Colombia y Perú vendieron ambos tipos de empresas simultáneamente. En Argentina y Bolivia se mantuvo la estructura monopolista de algunos sectores, con el fin de maximizar ingresos, inclusive en sectores como el de telecomunicaciones en el que la tecnología permitía mayor competencia (Florio, 2004). Los gobiernos utilizaron distintos métodos para vender las empresas de propiedad del Estado al sector privado, como ventas totales a través de opciones internacionales abiertas, ofertas públicas de acciones, contratos de concesión, transferencia directa y otros. La intensidad de uso de cada estrategia fue diferente en los distintos países; por ejemplo, Argentina, Chile, México y Perú emplearon ventas directas, pero en Bolivia se utilizaron los esquemas de capitalización con mayor frecuencia. Los contratos de concesión se utilizaron principalmente en los servicios de saneamiento básico, infraestructura de transporte y exploración y producción de petróleo (Florio, 2004).

Como argumenta Megginson (2005), las anteriores diferencias simplemente resaltan el hecho que la decisión sobre qué sectores y empresas públicas deben privatizarse es un tema de controversia, especialmente si se parte de un esquema político donde divergen los medios para alcanzar objetivos específicos (Boycko, Shleifer y Vishny, 1996). Un gobierno con fuerte oposición para privatizar típicamente considera que debe actuar con rapidez negociando adecuadamente con los representantes clave de grupos de poder importantes, ya sean las cabezas del partido opositor, los burócratas dentro de los ministerios o los trabajadores y gerentes de las mismas empresas estatales. En teoría, la elección de qué sectores privatizar debe ser sencilla. Algunos sectores como ventas minoristas o industria ligera que operan en mercados competitivos son relativamente fáciles de vender, en tanto otros, en particular la industria pesada y activos de infraestructura, presentan mayor dificultad y demandan una mayor preparación (Megginson, 2005).

La dificultad de privatización puede valorarse con base en características observables de los sectores, como se muestra en el cuadro 8.1.

Basado en esta información, Bornstein (1999) argumenta que el comercio minorista, los servicios al consumidor y las industrias de vivienda, operan en sectores que ya son parcialmente privados y se requiere relativamente poca inversión en capital complementario para que los activos estatales sean competitivos. La privatización de estos sectores debe ser atractiva y estar relativamente libre de controversia. Cuando se pasa hacia la parte inferior del cuadro 8.1, se ve que en esos sectores las empresas presentan a los gobiernos mayor dificultad para su venta rápida. La industria ligera puede requerir inversiones sustanciales y quizás inversión extranjera directa para que sea viable económicamente. La industria pesada también requiere inversiones y puede calificarse como “estratégica” y dejarse fuera de los planes de privatización (Meggison, 2005). Ejemplos incluyen el cobre en Chile, la energía en Brasil, el petróleo en Perú y otros. Los sectores bancario, de telecomunicaciones y electricidad se enfrentan con retos similares a la industria pesada, con la complicación adicional que en estos casos es también importante tener apoyo de instituciones reguladoras para poder funcionar adecuadamente. La secuencia de privatización en electricidad difiere según el nivel existente de propiedad pública (municipal, estatal o nacional), la clase predominante de tecnología de generación de energía pública y la manera en que se definen y transfieren los subsidios. En Guatemala y Nicaragua, plantas hidroeléctricas públicas para las que ya se han recuperado los costos (costos hundidos con costos de operación muy bajos) se utilizan para subsidiar el consumo de energía de la mayor parte de la población, lo cual convierte a la generación de energía en un candidato improbable para la privatización, pues los sistemas fiscales de estos países no tienen capacidad de soportar transferencias directas a los clientes. Sin embargo, en estos dos países se privatizó rápidamente a las empresas distribuidoras de energía porque formaban anteriormente parte de una sola empresa distribuidora de propiedad del Estado con cobertura nacional. No obstante, en Colombia, las grandes plantas hidroeléctricas poseídas por el gobierno central estuvieron entre los primeros activos en ser privatizados (por presiones fiscales) mientras la privatización ha sido lenta en el negocio de la distribución porque muchas de las empresas están controladas por gobiernos subnacionales con poco interés en perder control.

## Historial de privatización

En general la evidencia empírica muestra que la privatización conduce no sólo a mayor rentabilidad, sino también a mayor crecimiento de la producción, a mayores beneficios fiscales y a mejoras de calidad y acceso para los pobres. En telecomunicaciones y electricidad, la participación

Cuadro 8.1 Características que afectan el alcance y la secuencia de la privatización

| Industria               | Característica             |                                              |                                             |                                             |                                            |                                      |
|-------------------------|----------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------|
|                         | Ya parcialmente<br>privada | Pequeña inversión<br>de capital<br>requerida | Reestructuración<br>sustancial<br>necesaria | Inversión<br>extranjera directa<br>esencial | Posiblemente<br>considerada<br>estratégica | Marco regulador<br>especial esencial |
| Comercio minorista      | X                          | X                                            |                                             |                                             |                                            |                                      |
| Servicios al consumidor | X                          | X                                            |                                             |                                             |                                            |                                      |
| Vivienda                | X                          | X                                            |                                             |                                             |                                            |                                      |
| Agricultura             | X                          | X                                            | X                                           |                                             |                                            |                                      |
| Industria ligera        |                            |                                              | X                                           | X                                           |                                            |                                      |
| Industria pesada        |                            |                                              | X                                           | X                                           | X                                          |                                      |
| Banca                   |                            |                                              | X                                           | X                                           | X                                          | X                                    |
| Electricidad            |                            |                                              | X                                           | X                                           | X                                          | X                                    |
| Telecomunicaciones      |                            |                                              | X                                           | X                                           | X                                          | X                                    |

Fuente: Bornstein, 1999.

Nota: Una "X" en la casilla denota que la característica influye significativamente en la privatización de las empresas estatales de la industria.

privada cambió la naturaleza de la prestación de servicios. A principios de 1990, sólo el 3% de los clientes de teléfonos y electricidad eran servidos por empresas privadas; en 2003, la proporción pasó a ser del 86% y el 60% en telecomunicaciones y electricidad, respectivamente. Las telecomunicaciones privadas fueron un éxito al aumentar rápidamente la cobertura, reducir precios e introducir nuevos servicios. Similarmente, en otros sectores de infraestructura, se observó lo siguiente:

- En electricidad se materializaron ganancias en eficiencia, aunque distribuidas en forma desigual. Los clientes gozan de una oferta más segura pero las empresas gozan de una participación mayor aun de los beneficios totales. Esto sucede porque las grandes empresas de distribución y transmisión de electricidad tienen mejores habilidades de negociación que las nuevas instituciones reguladoras, y los pequeños mercados de generación han facilitado a las empresas gozar de altos márgenes de precios.
- Agua potable y saneamiento básico siguen resistiéndose a la participación privada. Como se mencionó, sólo el 11% de las conexiones eran privadas en 2003. El riesgo de expropiación de estos servicios es alto para los socios privados, porque se perciben como un derecho y un punto de fácil negociación en política local.
- Los resultados en proyectos de transporte son ambiguos. La participación privada se limitó a segmentos de redes de vías primarias y algunos puertos y aeropuertos.

Existen ejemplos de fracaso, pero una abrumadora evidencia sugiere que no son argumento para detener la privatización; estos fracasos pueden entenderse dentro de un marco de economía política. Las raíces del fracaso pueden rastrearse hasta la participación sustancial del Estado en procesos opacos; diseño de contratos no concordante con restricciones institucionales específicas; cambios en la regulación inadecuados e insuficiente desregulación y reforma de autoridad corporativa, que incrementa el costo del capital y limita la restructuración de la empresa en un entorno competitivo.

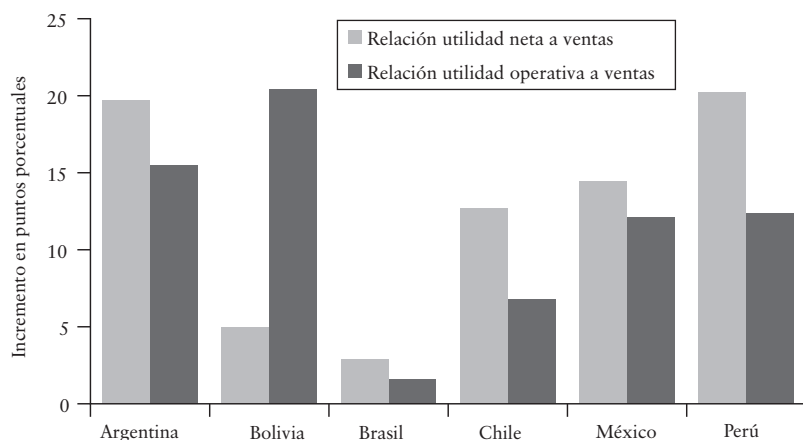
En un reciente esfuerzo de investigación, Chong y López-de-Silanes (2005)<sup>5</sup> muestran que hubo ganancias sustanciales en rentabilidad después de la privatización, medidas según las relaciones de utilidad neta a ventas y utilidad operativa a ventas (*ver* el gráfico 8.6). Para los países de su muestra, la mediana de la relación utilidad neta a ventas aumentó 14 puntos porcentuales y la de utilidad operativa a ventas en 12. Las mayores

---

5 Los países incluidos en el estudio son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú y México.



Gráfico 8.6 Cambios en la rentabilidad después de la privatización

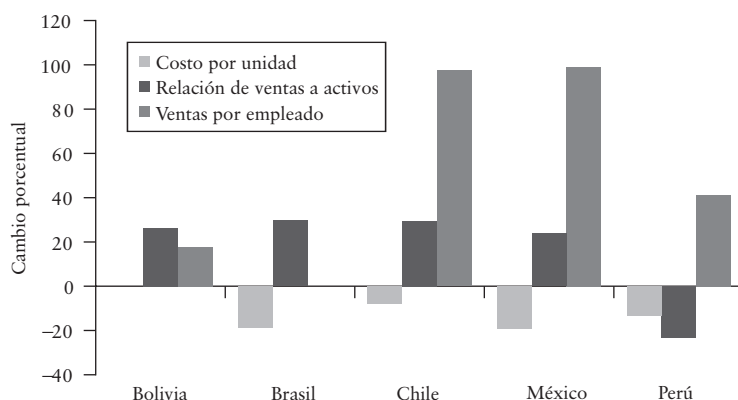


Fuente: Chong y López-de-Silanes, 2005.

ganancias estuvieron en Perú y Argentina, en donde los cambios en la mediana llegaron a unos 20 puntos porcentuales en cada relación. Brasil presentó las menores ganancias, entre 2 y 5 puntos porcentuales, dependiendo de la relación. A diferencia de sus contrapartes en otros países, en Colombia, Costa Rica y Uruguay algunas de las grandes empresas de propiedad estatal eran rentables antes de la privatización. Por ejemplo, los niveles colombianos de rentabilidad relativa se explican en parte por la protectora política industrial implementada por el gobierno durante los años ochenta que, en el caso de las telecomunicaciones, dio como resultado un monopolio público en las llamadas a larga distancia.

La principal razón de las ganancias en rentabilidad fue la mejor eficiencia operativa producto de la privatización. Los costos por unidad cayeron considerablemente siendo la mediana de la caída equivalente al 16% para los países con datos disponibles (*ver* el gráfico 8.7). Las relaciones de ventas a activos muestran una tendencia semejante en cuatro de cinco países. La mediana del aumento en esa relación es 26%, y Perú es el único país con una disminución, de más o menos un 20%, en la relación de ventas a activos porque las empresas de propiedad del Estado privatizadas emprendieron grandes inversiones que sobrepasaron los aumentos de producción. Por último, el impacto en la relación de ventas a empleo es dramático, con una mediana de ganancias en este indicador de casi 70%. Chile y México muestran los resultados más impresionantes: sus relaciones de ventas a empleados se duplicaron. El análisis hasta el momento sugiere que las ganancias en rentabilidad de las empresas pri-

Gráfico 8.7 Eficiencia operativa después de la privatización



Fuente: Chong y López-de-Silanes, 2005.

vatizadas resultan principalmente de ganancias en eficiencia y no de otros factores relacionados (despidos, por ejemplo). La mayoría de los países presenta recortes drásticos en empleo y *stocks* de capital razonablemente consistentes. Quizás el hallazgo de mayor impacto es que el producto de las empresas estatales privatizadas aumentó en forma dramática, a pesar del decreciente empleo y las modestas inversiones. Las mayores ganancias estuvieron en México y Colombia, en los que el producto mediano subió 68% y 59%, respectivamente. El país de menor aumento en el producto fue Brasil, donde las ventas reales aumentaron el 17%.

## El reto para los gobiernos: la regulación

Sin duda, un reto clave para los gobiernos es el desarrollo de un marco regulador apropiado después de la privatización, sobre todo para proveer de servicios básicos a la población más pobre. Con base en la evidencia, un elemento común en muchos ejemplos de privatización fallida es la regulación inadecuada, que lleva a niveles de competencia por debajo del óptimo y permite a los productores apropiarse de rentas que no son compartidas con los consumidores. Aunque la posición clásica de los críticos es argumentar en contra de la privatización adicional, la amplia evidencia empírica muestra que la privatización puede realizarse correctamente y producir ganancias sociales.

Dos instancias prominentes demandan un análisis cuidadoso de la regulación en el contexto de un proceso privatizador: los monopolios naturales y oligopolios, y las industrias en las que el gobierno tiene un

porcentaje alto de la propiedad de los activos, aun en el caso en el que ninguna firma individual tiene poder para controlar el mercado. La necesidad de una regulación efectiva se debe comprender en el contexto del proceso pos-privatización necesario para evitar abusos producto de una desregulación sin contrapesos que podría poner en riesgos el bienestar social, en particular al permitir ganancias extraordinarias a expensas de los consumidores (Allen y Gale, 1999; Yarrow, 1986). En otras palabras, la competencia y la regulación deben considerarse cuidadosamente como parte del proceso de privatización. En este sentido, Winston (1993) argumenta que con regulación adecuada es posible producir mejoras en eficiencia que beneficien a consumidores y productores. La regulación de sectores oligopólicos se complica por la debilidad de la autoridad reguladora. En dichos sectores, se necesita complementar el esfuerzo regulador con nuevas reglas y requerimientos de divulgación, para mejorar la supervisión y reducir el abuso del poder de mercado.

Una regulación efectiva complementa a la privatización de dos maneras. Primero, la competencia elimina a las empresas menos eficientes; el proceso puede tomar mucho tiempo, o no funcionar del todo, si la regulación inhibe la entrada de nuevas empresas o hace que la salida sea muy costosa. Wallsten (2002) efectuó un análisis econométrico de los efectos de la privatización y regulación de las telecomunicaciones en un panel de 30 países en América Latina y África; sus resultados muestran que la competencia de operadores móviles y la privatización combinadas con la existencia de un regulador separado se asocian de forma significativa con aumentos en la eficiencia laboral, el número de líneas fijas per cápita y la capacidad de conexión. Una interpretación de sus resultados sugiere que la privatización de industrias oligopólicas sin reforma reguladora concurrente, no necesariamente mejora el bienestar. Chong y Galdo (de próxima publicación) muestran también que los países en los que existía una agencia reguladora antes de la privatización, obtuvieron precios de privatización más altos en la industria de telecomunicaciones.

Segundo, un entorno regulador adecuado complementa la privatización elevando el costo de la intervención política. Aunque un monopolio ineficiente despilfarre sus ingresos sin poner en peligro su existencia, una empresa ineficiente en una industria competitiva tendría que recibir un subsidio para mantenerse a flote. La introducción de la competencia obliga a los políticos a pagar a las empresas directamente por acciones motivadas políticamente mientras que previamente los costos de estas medidas los absorbía una empresa de propiedad estatal que no tenía que preocuparse por su desempeño en el mercado. Colombia y México ofrecen buenos ejemplos de políticas reguladoras adecuadas que, cuando acompañan a la privatización, pueden usarse como niveladoras para transformar el panorama económico y reducir la interferencia política en la economía. A

principios de los años noventa, Colombia inició un programa de apertura económica a través de la promoción de la competencia y la desregulación. Como explican Pombo y Ramírez (2005), se concibió la privatización como instrumento para la desregulación económica y la promoción de la competencia. Una década antes México empezó a transformar su economía anteriormente cerrada y caracterizada por controles de capital, regulación de precios, restricciones a la inversión extranjera directa, aranceles altos, cuotas de importación y un gran sector público de propiedad del Estado. Como en Colombia, la privatización a la par con la desregulación jugó un papel clave en el esfuerzo para reestructurar la economía y ayudar a las empresas de propiedad estatal privatizadas a ponerse a la altura de sus equivalentes privadas.

La regulación adecuada puede imponerse en tres momentos distintos: antes de la privatización, durante ella y después de haberse vendido la empresa. En la literatura técnica sobre el tema se hace énfasis en la importancia de contar con regulación eficiente en una etapa temprana. La regulación antes de la privatización de la industria puede acelerar el proceso privatizador y ayudar a las empresas a venderse a mayores precios si reduce el riesgo regulador, como argumentan Bortolotti, Fantini y Siniscalco (2001) para el sector de la electricidad. Wallsten (2002) encuentra que los países que establecieron una autoridad reguladora separada para el sector de telecomunicaciones antes de la privatización, no sólo se beneficiaron de mayor inversión y penetración sino que también ganaron con la disposición de los inversionistas a pagar mayor cantidad por las empresas. Sin embargo, no es fácil establecer regulación efectiva antes de la privatización, al menos por tres razones: primera, es probable que cambios al régimen regulador antes de la privatización causen disminución en los beneficios de las empresas de propiedad estatal, lo que implica mayor necesidad financiera para el gobierno. Segunda, sin la presión de la privatización inminente, la voluntad política de verdadera reforma reguladora puede no materializarse. Por último, los gobiernos con poca experiencia en privatización encuentran difícil realizar reformas reguladoras efectivas antes de la privatización.

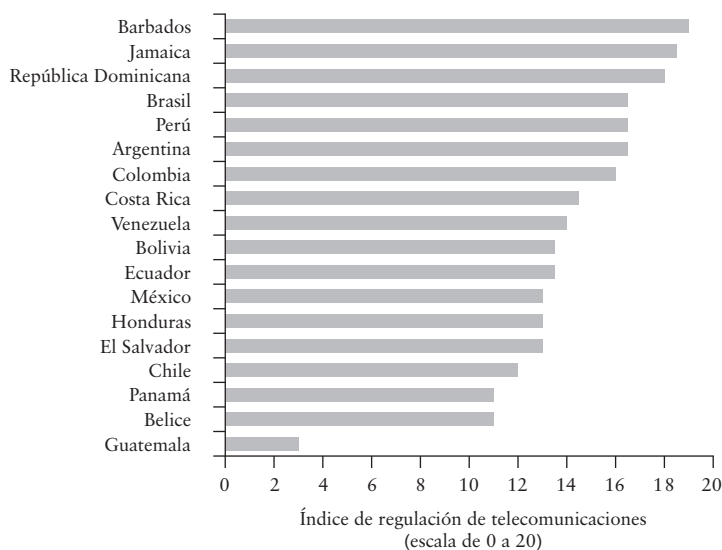
La regulación en el momento de la privatización resuelve los dos primeros problemas y reduce riesgos. La evidencia muestra que mientras haya un marco regulador adecuado durante la privatización, o antes de ella, tanto los consumidores como el gobierno se benefician del proceso. La falta de capacidades reguladoras en el momento de la privatización, junto con el deseo de maximizar el precio en el momento de la venta, ha llevado a varios gobiernos a posponer una regulación completa y clara. Intentar establecer un marco regulador adecuado después de la privatización puede ser difícil desde una perspectiva de economía política. Dado que la agencia encargada de hacer cumplir y regular

los contratos es a menudo la misma entidad –o una subordinada– que realizó la privatización, puede haber incentivos para que no se cumplan cabalmente los contratos. Chong y Sánchez (2003) documentan que para un amplio número de concesiones en proyectos de infraestructura, el sector privado tuvo la capacidad de negociar y mantener una regulación protectora después de la privatización debido a la amenaza de quiebra, retiro o deserción de futuros compromisos de inversión, todos los cuales afectan la reputación y credibilidad de los políticos involucrados en la privatización. De acuerdo con la evidencia hallada en Guasch (2001), en los últimos 15 años los contratos de concesión en los países en desarrollo han llevado a menudo a renegociaciones. En América Latina y el Caribe, el 40% de todos los contratos de concesión se renegociaron unos 2,2 años después de haberse firmado. Engel, Fischer y Galetovic (de próxima aparición) argumentan que las negociaciones oportunistas de concesiones son comunes debido al enfoque utilizado de “privatice ahora y regule después”. Los costos excesivos en las concesiones y reglas confusas sobre las contingencias les ofrecen a los propietarios privados la oportunidad de aprovechar y extraer rentas económicas del gobierno. Por último, tratar de alterar en forma sustancial el marco regulador después de la venta también puede ser difícil porque se crean nuevos opositores contra la regulación en el momento de la privatización. A los accionistas y gerentes de las empresas de propiedad estatal privatizadas se unen los trabajadores y aun los consumidores, quienes se podrían beneficiar del *statu quo* de las regulaciones protectoras de las empresas.

Mediante la utilización de una encuesta reciente del Banco Mundial (Wallsten y otros, 2004) sobre diversos aspectos regulatorios en los sectores de telecomunicaciones y electricidad, se construye aquí un índice general de reforma reguladora para América Latina como un intento de medir la magnitud de los esfuerzos reguladores en la pos-privatización en la región. En particular, se centra en leyes recientes y decisiones reguladoras en ambos sectores. A cada pregunta de cada categoría se le asigna un valor de 1 cuando la respuesta es consistente con el avance regulador, y un valor de 0 de otro modo. En el anexo 8A se presenta el cuestionario. Por ejemplo, para la pregunta “¿ha sancionado completamente el Parlamento leyes marco para el sector de las telecomunicaciones?” se asigna un valor de 1 si la respuesta del encuestado es “sí”, ya que refleja una característica asociada típicamente con un nivel superior de regulación. La encuesta contiene 22 preguntas para empresas de telecomunicaciones y 24 para proveedores de electricidad, divididas en tres amplias categorías, y se resumen en un índice agregado que es la suma simple de los valores 1 asignados a cada pregunta. En los gráficos 8.8 y 8.9 se presentan los resultados comparativos para las telecomunicaciones y la electricidad, respectivamente. El índice muestra hasta qué grado los países fueron

diligentes en el establecimiento de conjuntos formales de reglas y procedimientos para implementar regulaciones después de la privatización.

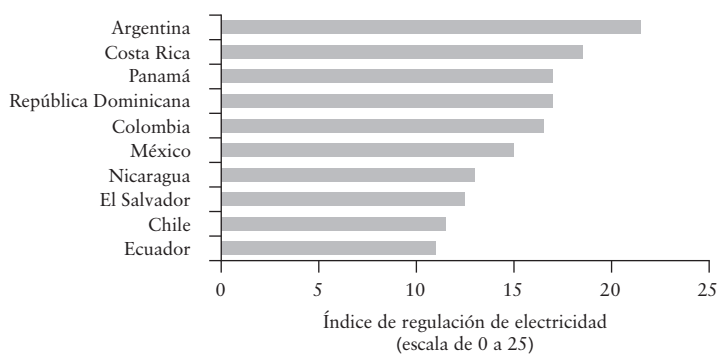
*Gráfico 8.8* Índice de regulación en el sector de telecomunicaciones



*Fuente:* Wallsten y otros, 2004.

*Nota:* un índice mayor indica una mejor calidad del esquema regulatorio del país. Ver anexo 8A.

*Gráfico 8.9* Índice de regulación en el sector eléctrico



*Fuente:* Wallsten y otros, 2004.

*Nota:* un índice mayor indica una mejor calidad del esquema regulatorio del país. Ver anexo 8A.

En el sector telecomunicaciones, la varianza entre el valor máximo del índice (Barbados) y el mínimo (Guatemala) es alta. En general, las reformas en el sector eléctrico no han procedido con tanta rapidez como las reformas en el de telecomunicaciones, razón por la cual se cubre un menor número de países en el gráfico 8.9 que en el 8.8. Argentina presenta el nivel más alto de activismo de emisión de reglamentaciones cuando se usa este índice general, y Ecuador ocupa el último lugar. Por construcción, el índice no mide el desempeño regulador, y su impacto en la calidad del resultado debe examinarse caso por caso. Por ejemplo, Jamaica presenta un alto índice de regulación en telecomunicaciones, pero existió conjuntamente durante mucho tiempo un monopolio obligatorio protegido. En 2005, en Argentina funcionaban todavía reglas formales en la regulación de la electricidad que fueron muy alabadas internacionalmente antes de la crisis macroeconómica de 2002, pero medidas posteriores de política y atajos en su aplicación (a los precios, recuperación de costos, creación de empresas públicas con discreción para intervenir en el mercado y nombramientos políticos de los reguladores) las han hecho ineficaces.

La efectividad de la regulación no puede valorarse aisladamente y las regulaciones deben verse como un componente de la frontera institucional de posibilidades. Otros componentes pueden incluir organismos antimonopolio, tribunales, el poder ejecutivo, los niveles nacional y local de gobierno, y el ministerio del sector en el caso de los servicios públicos. Países con fuertes regímenes presidenciales son con frecuencia renuentes a otorgar independencia real a un organismo regulador. Además, el organismo está sujeto a reducir la independencia *de facto* en países en los que los políticos tienen espacio para interferir con decisiones para limitar la autoridad del sistema judicial. Adicionalmente, en los países más pequeños y más pobres, la privatización de un activo puede constituir el evento individual más importante en los negocios del país en varios años, creando el terreno para una estrecha pero indeseable relación bilateral entre el poder ejecutivo y las empresas. En dichos contextos las decisiones del ejecutivo pueden anular las competencias de otras instituciones del sector, forzando a la regulación fuera de la función que debía ejercer. En sectores como los de agua potable y saneamiento básico, que pueden abarcar cientos de empresas aisladas y heterogéneas en el nivel subnacional y en países en los que el problema clave es una insuficiencia de cobertura, se requiere más de un regulador centralizado para lograr resultados sectoriales adecuados. La calidad de la regulación dependerá en gran parte de las decisiones de las autoridades sectoriales y locales. La coordinación de la regulación será importante, en particular con referencia al crecimiento de nuevas agencias de regulación independientes y semi-independientes en todos los sectores en la región, que aumentaron de 43 en 1979 a 134 en 2002 (Jordana y Levi-Faur, 2005).

## Conclusiones

La privatización en América Latina empezó más temprano, se difundió más y con mayor rapidez que en cualquier otra parte del mundo en desarrollo. En la década de 1990, los ingresos acumulados provenientes de la privatización en 18 países latinoamericanos alcanzaron el 6% del PIB. De 1990 a 2001, la inversión privada sólo en infraestructura llegó a US\$361.000 millones. Se vendieron más empresas y de mayor tamaño en la región y se obtuvieron más ingresos que en casi cualquier otra región del mundo. Sin embargo, la privatización no ocurrió por igual a lo largo de la región y son muy grandes las diferencias entre países. Los sectores privatizados y el potencial de mayor privatización dependen del país y parecen no estar vinculados a variables puramente económicas, sino a la capacidad institucional y a la fuerza de la ley. Aun así, el historial general de las privatizaciones es positivo y contrasta con la idea corriente de que la privatización es negativa para las sociedades.

De hecho, la opinión pública y los diseñadores de políticas en América Latina y otras regiones se han vuelto en contra de la privatización. Los estudios que se revisaron en el presente capítulo no niegan que haya habido fracasos, pero sí demuestran que aquellos no constituyen la norma. La mayoría de instancias de fracasos se pueden explicar por dos factores. En primer lugar, los procesos opacos con intensa participación del Estado abren las puertas a la corrupción y al comportamiento oportunista. En segundo lugar, un deficiente diseño de contratos y captura reguladora se asocian con una falta de regulación adecuada.

En general, un enfoque de economía política explica por qué es difícil efectuar cambios en la regulación después de la privatización y por qué las empresas privatizadas pueden renegociar sus contratos favorablemente. El perfeccionamiento de nuevos marcos reguladores puede tomar tiempo considerable y requerir soluciones transitorias de corto plazo para evitar el regreso a los errores del estatismo e impulsar la iniciativa privada. Las políticas en pro del crecimiento vinculadas con mejoras en el clima de los negocios y la capacidad institucional harán cada vez más factible la opción privada a largo plazo, siempre que se acepte el cabal respeto a los derechos de propiedad de los inversionistas.



## Anexo 8A: Cuestionario de índice de regulación

|                                                                                                                                           |           |         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|---------|
| <i>1. Telecomunicaciones</i>                                                                                                              |           |         |
| <i>Legislación sobre telecomunicaciones</i>                                                                                               |           |         |
| ¿Ha sancionado completamente el Parlamento leyes marco para el sector de las telecomunicaciones?                                          | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Prohíbe la ley explícitamente a los operadores la emisión de licencias que les permita ofrecer más de un servicio de telecomunicaciones? | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Es obligatoria la contabilidad separada para los servicios?                                                                              | 0 No      | 1 Sí    |
| <i>Organismos reguladores</i>                                                                                                             |           |         |
| ¿Ha empezado a funcionar un organismo regulador separado del servicio y del ministerio de comunicaciones?                                 | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Puede el regulador principal obligar a emitir información financiera y de desempeño?                                                     | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Está disponible públicamente la información financiera y de desempeño?                                                                   | 0 No      | 1 Sí    |
| Al organismo regulador ¿lo encabeza una sola persona o un grupo de personas (por ejemplo, una junta reguladora)?                          | 0 Una     | 1 Grupo |
| ¿Se nombra al jefe por un período fijo?                                                                                                   | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Puede el ejecutivo despedir a discreción al regulador?                                                                                   | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Puede ser despedido el regulador por conflicto de intereses?                                                                             | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Puede ser despedido el regulador por incompetencia?                                                                                      | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Puede ser despedido el regulador por corrupción?                                                                                         | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Pueden los consumidores participar en los procedimientos reguladores?                                                                    | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Pueden los competidores participar en los procedimientos reguladores?                                                                    | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Se han creado cuerpos reguladores regionales?                                                                                            | 0 No      | 1 Sí    |
| <i>Decisiones reguladoras</i>                                                                                                             |           |         |
| ¿Están abiertas al público en la práctica las reuniones sobre regulación?                                                                 | 0 Ninguna | 1 Todas |
| ¿Se requiere por ley que estén abiertas al público las reuniones sobre regulación?                                                        | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Están disponibles públicamente las decisiones reguladoras?                                                                               | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Publica el regulador las decisiones en la práctica?                                                                                      | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Obliga la ley al regulador a publicar las decisiones?                                                                                    | 0 No      | 1 Sí    |

(Continúa en la página siguiente)

*(Continuación cuadro anexo 8A)*

|                                                                                                                                                                         |       |         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|---------|
| ¿Publica el regulador explicaciones de las decisiones en la práctica?                                                                                                   | 0 No  | 1 Sí    |
| ¿Obliga la ley al regulador a publicar las explicaciones de las decisiones?                                                                                             | 0 No  | 1 Sí    |
| <b>2. Electricidad</b>                                                                                                                                                  |       |         |
| <i>Legislación sobre electricidad</i>                                                                                                                                   |       |         |
| ¿Ha sancionado el Parlamento leyes marco dirigidas a reformar el sector eléctrico?                                                                                      | 0 No  | 1 Sí    |
| ¿Prohíbe la ley explícitamente a los operadores la propiedad conjunta de servicios de electricidad (como generación, transmisión, distribución y menoreo o suministro)? | 0 No  | 1 Sí    |
| ¿Permite la ley la entrada de nueva propiedad privada de energía?                                                                                                       | 0 No  | 1 Sí    |
| <i>Organismos reguladores</i>                                                                                                                                           |       |         |
| ¿Ha empezado a funcionar un organismo regulador separado del servicio y del ministerio?                                                                                 | 0 No  | 1 Sí    |
| Al organismo regulador ¿lo encabeza una sola persona o un grupo de personas (por ejemplo, una junta reguladora)?                                                        | 0 Una | 1 Grupo |
| ¿Se nombra al jefe por un período fijo?                                                                                                                                 | 0 No  | 1 Sí    |
| Razones para despedir al jefe o a los comisionados: conflicto de interés.                                                                                               | 0 No  | 1 Sí    |
| Razones para despedir al jefe o a los comisionados: incompetencia.                                                                                                      | 0 No  | 1 Sí    |
| Razones para despedir al jefe o a los comisionados: corrupción.                                                                                                         | 0 No  | 1 Sí    |
| ¿Están disponibles públicamente los lineamientos de políticas?                                                                                                          | 0 No  | 1 Sí    |
| ¿Puede el ministro o el presidente dar instrucciones verbales al regulador?                                                                                             | 0 No  | 1 Sí    |
| ¿Se han creado organismos reguladores regionales?                                                                                                                       | 0 No  | 1 Sí    |
| <i>Proceso y decisiones regulatoras</i>                                                                                                                                 |       |         |
| ¿Puede la agencia obligar a las empresas de servicio a emitir información financiera y de desempeño?                                                                    | 0 No  | 1 Sí    |
| ¿Es auditada por un regulador la información financiera y de desempeño?                                                                                                 | 0 No  | 1 Sí    |
| ¿Hace disponible públicamente el regulador la información financiera y de desempeño?                                                                                    | 0 No  | 1 Sí    |
| ¿Existe un proceso de consultas antes de las decisiones del regulador?                                                                                                  | 0 No  | 1 Sí    |

*(Continúa en la página siguiente)*

(Continuación cuadro anexo 8A)

|                                                                                    |           |         |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|---------|
| ¿Tienen derecho grupos de consumidores a participar en los procesos reguladores?   | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Están abiertas al público en la práctica las reuniones sobre regulación?          | 0 Ninguna | 1 Todas |
| ¿Se requiere por ley que estén abiertas al público las reuniones sobre regulación? | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Están disponibles públicamente las decisiones reguladoras?                        | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Obliga la ley al regulador a publicar las decisiones?                             | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Publica el regulador las decisiones en la práctica?                               | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Obliga la ley al regulador a publicar las explicaciones de las decisiones?        | 0 No      | 1 Sí    |
| ¿Publica el regulador explicaciones de las decisiones en la práctica?              | 0 No      | 1 Sí    |

Fuente: Wallsten y otros, 2004.

## Referencias

- Allen, Franklin y Douglas Gale. 1999. "Corporate Governance and Competition". Documento de trabajo 99-28 del Center for Financial Institutions, Wharton School Center for Financial Institutions, University of Pennsylvania, Filadelfia.
- Benavides, Juan y Antonio Vives. 2005. "Public-Private Partnerships: From Plain Vanilla to Local Flavors". *IFM Review* 11 (2): 1-5.
- Bennell, Paul. 1997. "Privatization in Sub-Saharan Africa: Progress and Prospects during the 1990s". *World Development* 25: 1785-1803.
- Birdsall, Nancy y John Nellis. 2002. "Privatization's Bad Name Isn't Totally Deserved". *Christian Science Monitor*, septiembre 26.
- Bornstein, Morris. 1999. "Framework Issues in the Privatization Strategies of the Czech Republic, Hungary, and Poland". *Post-Communist Economies* 11 (1): 47-77.
- Bortolotti, Bernardo, Marcella Fantini y Domenico Siniscalco. 2001. "Regulation and Privatisation: The Case of Electricity". En *The Anti-Competitive Impact of Regulation*, G. Amato e I. Laudati, editores. Northampton, Estados Unidos, Elgar Press.
- Boycko, Maxim, Andrei Shleifer y Robert Vishny. 1996. "A Theory of Privatization". *Economic Journal* 106: 309-19.

- Calderón, C., W. Easterly y L. Servén. 2003. "How Did Latin America's Infrastructure Fare in the Era of Macroeconomic Crises?" Documento de trabajo 185, Banco Central de Chile, Santiago.
- Chong, Alberto y Virgilio Galdo. De próxima aparición. "Streamlining and Privatization Prices in the Telecommunications Industry". *Economica*.
- Chong, Alberto y Florencio López-de-Silanes, editores. 2005. *Privatization in Latin America: Myths and Reality*. Palo Alto, CA, Stanford University Press.
- Chong, Alberto y José Miguel Sánchez, editores. 2003. *Medios privados para fines públicos: arreglos contractuales y participación privada en infraestructura en América Latina*. Washington, D.C., Inter-American Development Bank Press.
- Economist, The*. 2001. "State-Owned Stockpiles". Marzo 29.
- Engel, Eduardo, Ronald Fischer y Alexander Galetovic. De próxima aparición. "Privatizing Highways in Latin America". *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*.
- Fay, M. y M. Morrison. 2005. *Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fischer, Ronald y Pablo Serra. 2002. "Regulating the Electricity Sector in Latin America". *Economía* 1(1): 155-98.
- Florio, Massimo. 2004. *The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations, 1979-1997*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Florio, Massimo, Jorge Carrera y Daniele Checchi. 2004. "Privatization Discontent and Its Determinants: Evidence from Latin America". Artículo de discusión IZA No. 1587, Institute for the Study of Labor, Bonn, Alemania.
- Galiani, Sebastian, Paul Gertler, Ernesto Schargrodsky y Federico Sturzenegger. 2005. "Costs and Benefits of Privatization in Argentina". En *Privatization in Latin America: Myths and Reality*, Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes, editores. Palo Alto, CA, Stanford University Press.
- Guasch, José Luis. 2001. "Contract Renegotiation in Latin America and the Caribbean". Banco Mundial, Washington, D.C., Banco Mundial.
- . 2004. *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing It Right*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Jordana, Jacint y David Levi-Faur. 2005. "¿Hacia un Estado regulador latinoamericano? La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores". Fundación Cidob, No. 7. Barcelona, España.
- Kikeri, Sunita. 1999. "Privatization and Labour: What Happens to Workers When Governments Divest? Artículo técnico del Banco Mundial 396, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kikeri, Sunita y John Nellis. 2004. "An Assessment of Privatization". *The World Bank Research Observer* 19 (1): 87-118.

- La Porta, Rafael y Florencio López-de-Silanes. 1999. "Benefits of Privatization: Evidence from Mexico": *Quarterly Journal of Economics* 114 (4): 1193-1242.
- La Porta, Rafael, Florencio López-de-Silanes y Andrei Shleifer. 2002. "Government Ownership of Banks". *Journal of Finance* 57: 265-302.
- Latinobarómetro*. Varios años. Disponible en <http://www.latinobarometro.org>.
- Lora, Eduardo. 2001. "Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It". Documento de trabajo 466 del Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Meggison, William. 2005. *The Financial Economics of Privatization*. Oxford, R.U., Oxford University Press.
- Meggison, W. y Jeffrey Netter. 2001. "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization". *Journal of Economic Literature* 39 (2): 321-89.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2001. "Recent Privatization Trens in OECD Countries". París, OCDE.
- Pombo, Carlos y Manuel Ramírez. 2005. "Privatization in Colombia: A Plant Performance Análisis". En *Privatization in Latin America: Myths and Reality*, Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes, editores. Palo Alto, CA, Stanford University Press.
- Sheshinsky, E. y Luis Felipe López-Calva. 2003. "Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence". *CESifo Economic Studies* 49 (3): 429-59.
- Torero, Máximo. 2005. "Privatization in Peru". En *Privatization in Latin America: Myths and Reality*, Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes, editores. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Vickers, John y George Yarrow. 1988. *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Wallsten, Scott. 2002. "An Empirical Analysis of Competition, Privatization, and Regulation in Africa and Latin America". *Journal of Industrial Economics* 49 (1): 1-19.
- Wallsten, Scott, George Clarke, Luke Haggarty, Rosario Kaneshiro, Roger Noll, Mary Shirley y Lixin Colin Xu. 2004. "New Tools for Studying Network Industry Reforms in Developing Countries: The Telecommunications and Electricity Database". Documento de trabajo No. 3286 de Investigación de Políticas, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Winston, Clifford. 1993. "Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists". *Journal of Economic Literature* 31: 1263-89.
- Yarrow, George. 1986. "Privatization in Theory and Practice": *Economic Policy* 2: 324-64.

## Dos décadas de reformas financieras

*Arturo Galindo, Alejandro Micco y Ugo Panizza*

UN SISTEMA FINANCIERO SÓLIDO es crucial para garantizar el crecimiento económico de largo plazo. El sistema financiero debe estar en capacidad de identificar actividades económicamente rentables y de suplirlos los fondos necesarios para que puedan llevarse a cabo. La evidencia empírica en este frente es contundente. El principal determinante del crecimiento de las empresas es el acceso a mercados financieros. En los países donde las restricciones crediticias son más fuertes, ya sea en forma de menor acceso a crédito o un elevado costo del financiamiento, el sector productivo es incapaz de crecer. En los países de América Latina, los sistemas financieros son muy pequeños. En promedio, la relación entre el crédito al sector privado y el PIB, la medida comúnmente utilizada para medir el tamaño de la intermediación financiera, es cercana a 30%, lo cual es menos de la mitad de la relación para los países de Europa occidental (FMI, 2005).

La importancia que juega el sistema financiero en el crecimiento ha llevado a diversos analistas a lo largo de la historia a cuestionarse el papel que debe jugar el gobierno en la promoción de su desarrollo y su estabilidad. Desde los primeros trabajos de Arthur Lewis, Alexander Gerschenkron, Gunnar Myrdal y varios otros eminentes economistas del desarrollo que escribieron en los años cincuenta y sesenta, ha existido algún consenso en que el Estado debe jugar un papel primordial en el sector financiero. Mayor desacuerdo entre los economistas gira alrededor de en qué forma debe tener lugar la intervención, esto es, si debería ser directamente a través de la propiedad estatal de bancos de primer o segundo piso (o ambos) y por imposición de topes a las tasas de interés y créditos dirigidos, o indirectamente mediante la provisión de infraestructura básica y regulación para promover el desarrollo de los mercados privados.

Los países latinoamericanos han pasado de un lado a otro de esta controversia. Durante las décadas de 1960 y 1970 predominaron las opiniones sobre intervención directa. A mediados de los años setenta varios países latinoamericanos liberaron abruptamente sus sistemas financieros. En el Cono Sur, tras un impulso inicial en el crédito, las políticas financieras de *laissez-faire* que apoyaban la participación privada sin restricciones en los mercados financieros condujeron a una crisis financiera general a través de toda la región (Díaz-Alejandro, 1985). Entonces los países invirtieron sus estrategias, abandonaron las prácticas de *laissez-faire* e introdujeron regulaciones y restricciones más estrictas en sus sistemas financieros, que vinieron con una nacionalización *de facto* del sector bancario y la aplicación generalizada de topes a las tasas de interés y políticas de crédito dirigido.

El panorama sobre la intervención estatal en el sector financiero volvió a cambiar en los años noventa. La nueva posición fue que el gobierno no debía dirigir el crédito (ni mediante regulación ni mediante propiedad directa de los bancos) sino que la intervención estatal debía enfocarse en el mejoramiento del marco regulador y la supervisión con el fin de promover sistemas financieros estables, cosa que llevó a la privatización de varios bancos públicos y a la liberación de mercados crediticios (se abolieron o se redujeron en forma sustancial los topes a las tasas de interés y al crédito dirigido y también se redujeron los requisitos de reservas). Las características principales de esta nueva liberalización fueron la participación extranjera y la implementación de mecanismos de regulación y supervisión diseñados para evitar las crisis que afectaron a la región en los años ochenta. A pesar de estos esfuerzos, el desarrollo financiero durante los años noventa fue débil y para el final de la década, tras una gran crisis de los mercados internacionales de capitales, se deprimió la mayoría de los sistemas financieros, los cuales no pudieron satisfacer las necesidades financieras de muchas empresas.

Se han derivado varias lecciones de los fallidos intentos por desarrollar formas adecuadas de intervención estatal en la banca y en la actualidad se implementan muchos enfoques novedosos. En el presente capítulo se describen las principales tendencias de intervención estatal en los mercados financieros y el panorama innovador de muchas intervenciones modernas. Antes de hacerlo, debe hacerse hincapié en que ninguna reforma al sector financiero podrá tener éxito en un entorno caracterizado por la inestabilidad macroeconómica. La crisis argentina de 2001-2002 demuestra que aun en presencia de un marco regulador excelente, los grandes *shocks* macroeconómicos pueden tener un efecto devastador en el sector bancario. De hecho, las características actuales de los mercados financieros latinoamericanos tienen profundas raíces en la historia macroeconómica de la región. La historia de alta inflación, por ejemplo, no

sólo contribuyó a atrofiar los mercados financieros de la región sino que además es la raíz de su alto grado de dolarización financiera, una de las principales fuentes de vulnerabilidad macroeconómica de la región.

## Reformas bancarias

Los argumentos convencionales para la intervención estatal en el sector bancario se pueden clasificar en cinco grandes grupos: a) aminorar las fallas del mercado producto de información costosa y asimétrica, b) financiar proyectos socialmente valiosos pero no rentables financieramente, c) promover el desarrollo financiero y ofrecer acceso a servicios bancarios competitivos a los residentes de áreas aisladas, d) mantener la seguridad y consistencia del sistema bancario, y e) habilitar el funcionamiento adecuado de los bancos privados en el entorno general.

En primer lugar, los mercados financieros en general y bancarios en particular son mercados intensivos en información. El cúmulo de información acumulada por los bancos juega un papel importante en canalizar el ahorro para financiar las mejores oportunidades de inversión disponibles. Sin embargo, dado que la información tiene características de bien público (sin rival en el consumo y con altos costos de exclusión) y con mucha frecuencia conlleva costos fijos de adquisición, los mercados competitivos no suministran información suficiente y la presencia de altos costos fijos lleva a la competencia imperfecta en el sistema bancario. Además, la información puede destruirse con facilidad, lo que aumenta el costo de las quiebras bancarias pues los clientes del banco quebrado pueden perder su acceso al crédito. La información asimétrica puede también conducir al racionamiento del crédito, esto es, una situación en la que dejan de financiarse satisfactoriamente (o del todo) buenos proyectos por falta de información verificable.<sup>1</sup> Puede argumentarse lo mismo sobre la relación entre los depositantes y los bancos: la falta de información bancaria específica puede convencer a los ahorradores a no depositar su dinero en los bancos, en particular en sistemas bancarios incipientes en los que aún no se han establecido relaciones duraderas con los clientes.

En segundo lugar, los incentivos para los prestamistas privados pueden ser limitados para financiar proyectos que produzcan externalidades. Así, la participación directa del Estado sería un medio para compensar imperfecciones del mercado que no permitan la completa financiación

---

1 De hecho, el racionamiento puede ocurrir como un fenómeno adverso de selección en el cual, agrupando buenos y malos proyectos, el prestamista puede aumentar los costos de financiación hasta el punto de sacar del mercado los buenos proyectos. Sobre una discusión en detalle de los fracasos del mercado debidos a información costosa y asimétrica, *ver* Stiglitz (1994).



de inversiones socialmente valiosas (pero sin atractivo financiero). Alternativamente, puede justificarse la intervención estatal con teorías de gran empuje como la formulada originalmente por Rosenstein-Rodan (1943). Otro argumento sostiene que los bancos frustran la política monetaria expansionista al tener incentivos limitados para prestar durante contracciones económicas y épocas de bajas tasas de interés y no consideran los efectos de largo plazo de aumentar los préstamos y estimular la economía para salir de la recesión (este es el punto de vista macroeconómico).<sup>2</sup> En dicho caso, la intervención estatal podría resolver un problema de coordinación y hacer más efectiva la política monetaria. Un argumento teórico relacionado a favor de la intervención estatal sugiere que una regulación prudencial efectiva (y en algunos casos, los propios incentivos de los bancos) tienden a hacer que los bancos privados sean demasiado adversos al riesgo para financiar todas las inversiones potencialmente rentables.<sup>3</sup> Entonces, en ausencia de mercados de capital desarrollados que permitan fuentes alternativas de financiación, como sucede en la mayoría de los países en desarrollo, puede garantizarse la intervención estatal.

El tercer argumento invocado con mucha frecuencia por los partidarios de la intervención del Estado en el sector bancario es que para los bancos privados no es rentable abrir agencias en áreas rurales y aisladas y por tanto es necesaria la intervención del Estado para ofrecer servicios a sus residentes. Subyacentes al argumento están los supuestos de que garantizar acceso a los servicios bancarios aumenta el desarrollo financiero, con externalidades positivas sobre el crecimiento o la reducción de la pobreza (*véase*, por ejemplo, Burgess y Pande, 2004) y que el acceso a los servicios financieros es, en todo caso, un derecho y el Estado debe hacer un esfuerzo para garantizar su provisión universal. A lo largo de líneas similares, se ha abogado también por la presencia de bancos públicos como medio de garantizar un comportamiento competitivo en un sector bancario que es de otra manera colusorio. Sin embargo, esta justificación sólo tiene validez si se acepta que mientras la capacidad de regulación y control del sistema bancario por parte del Estado es limitada o propensa a la captura, su capacidad para manejar los bancos públicos no está sujeta a problemas semejantes.

---

2 La regulación prudencial puede crear un desincentivo adicional, pues la calidad tanto de la cartera de los bancos como de los proyectos de inversión tienden a deteriorarse durante una recesión.

3 Hay por lo menos dos razones de por qué puede suceder esto. Primera, debido a la presencia de externalidades en el sector bancario, el regulador puede tener en la mira un nivel de riesgo subóptimo y, segunda, los costos de la regulación y del poder de mercado significativo pueden inducir a los grandes bancos privados a alejarse tímidamente de inversiones arriesgadas para proteger el valor de su franquicia.

Estos tres grupos de argumentos se han utilizado para justificar dos formas de intervención: por medio de propiedad directa de intermediarios financieros (de primer o segundo piso) o por medio de regulación de los contratos financieros imponiendo límites a las tasas de interés o fijando objetivos de crédito de los bancos privados para ciertos sectores.

En cuarto lugar, los bancos son instituciones inherentemente frágiles dado que sus obligaciones consisten en los depósitos a la vista y sus activos en préstamos menos líquidos, situación que puede conducir a retiros masivos de fondos de los bancos y a quiebras bancarias generalizadas. Sin embargo, la fragilidad bancaria por sí misma no justifica la intervención oficial dirigida a garantizar la estabilidad del sistema bancario a menos que las quiebras generen grandes externalidades negativas. Es exactamente en este sentido que los bancos son especiales porque, además de intermediar el crédito, ofrecen también dos servicios que tienen naturaleza de bienes públicos: son la fuente de respaldo de liquidez de las demás instituciones y el canal de transmisión de la política monetaria (Corrigan, 1982). La necesidad de intervención estatal surge también del hecho de que, debido a los altos índices de apalancamiento que caracterizan a las instituciones financieras en general, los gerentes y propietarios de los bancos cuentan con fuertes incentivos para perseguir actividades de inversión de mayor riesgo que las preferidas por los depositantes.<sup>4</sup> Esto no representaría problema si los depositantes pudiesen hacer seguimiento a las operaciones de los gerentes bancarios, pero existe un problema en el monitoreo bancario porque los pasivos bancarios son en buena parte propiedad de pequeños depositantes, quienes tienen incentivos y capacidad de controlar actividades bancarias muy limitados.<sup>5</sup>

Los argumentos finales se relacionan con el entorno general de contratación en el que funcionan los bancos. Las herramientas principales con las que se relacionan los bancos con sus clientes son los contratos de depósito y de préstamo. Si el entorno general de contratación no funciona adecuadamente y las reglas del contrato y las obligaciones de cada parte interesada no se definen y hacen cumplir claramente, puede debilitarse la capacidad de compromiso en transacciones financieras y ser inútiles los contratos de crédito y depósito. El papel del gobierno es, entonces, ofrecer los bienes públicos necesarios (cumplimiento y adjudicación de

---

4 Véase Jensen y Meckling (1976) y, como tratamiento en libro de texto, Freixas y Rochet (1997).

5 El mismo problema afianza el papel de los bancos como monitores delegados de las inversiones de los depositantes, como lo señala Diamond (1984). Se han invocado estos argumentos para reforzar la necesidad de regulación prudencial más rigurosa, en oposición a la participación estatal directa en las actividades bancarias.

contratos) de modo que los bancos y los clientes puedan relacionarse mediante arreglos contractuales.

### *Tendencias recientes en la banca de propiedad del Estado*

La participación de los activos bancarios controlados por el sector público varía con gran amplitud según las regiones y los países. Los países industriales y los de África subsahariana tienen la menor participación de propiedad estatal bancaria (alrededor del 30% en 1995, *ver* el gráfico 9.1).<sup>6</sup> Asia meridional, el Medio Oriente y África septentrional tienen la mayor participación de propiedad estatal de bancos (cerca de 90% en Asia meridional y por encima de 50% en el Medio Oriente y en África septentrional). Las economías en transición de Europa oriental y Asia central, después de los masivos programas de privatización de los años noventa, pasaron de la propiedad estatal casi completa de bancos (90% en 1985) a niveles intermedios de propiedad estatal en 1995 (los datos para 2001 indican un nivel aún menor).<sup>7</sup>

El nivel de propiedad estatal de bancos en América Latina es similar al promedio de los países en desarrollo y presenta una tendencia fuerte a decrecer. En 1995, la propiedad oficial de bancos correspondía al 60% de la de los años setenta. Sin embargo, hay grandes diferencias entre los países de la región, teniendo Costa Rica la mayor participación de propiedad oficial de bancos (90% en 1995, inferior al 100% que tenía en 1970; *ver* el gráfico 9.2) y Trinidad y Tobago la menor (1,5%). La mayor parte de los países de la región privatizaron en forma agresiva tanto en los años setenta (durante el período 1970-85 el promedio de propiedad estatal de bancos descendió de 64 a 55%) como en los noventa (en el período 1985-95 bajó de 55 a 40%).<sup>8</sup> Ecuador, Chile y Perú fueron los que más privatizaron pasando de niveles de propiedad estatal rondando el 90% a menos de 40%. Solamente Uruguay aumentó la propiedad estatal de bancos, pasando de 42% en 1970 a 69% en 1995. Otros países experimentaron grandes vaivenes en el proceso de privatización y nacionalización de bancos. México, por ejemplo, pasó de 82% de propiedad estatal en 1970 a 100% en 1985 y volvió a 35% en 1995. Un patrón semejante es válido en Bolivia, Colombia, El Salvador y Nicaragua.<sup>9</sup>

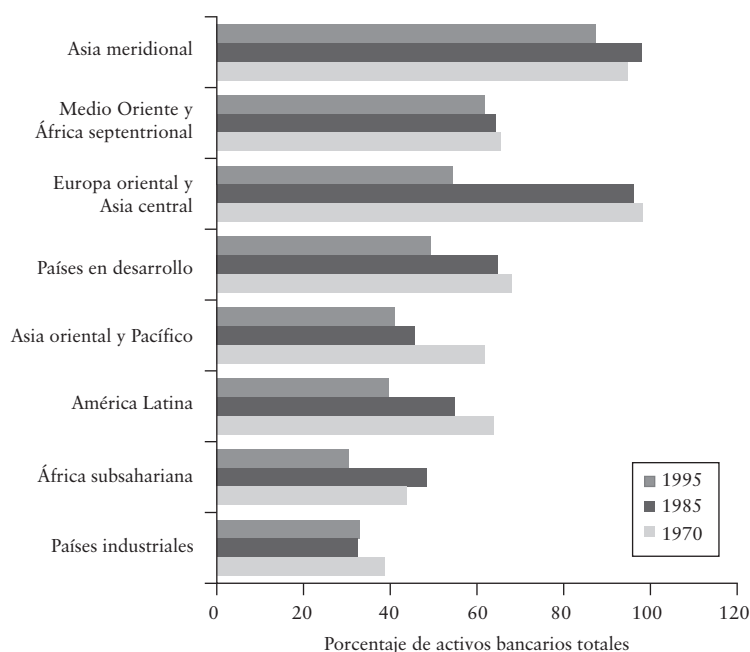
6 Los datos que aquí se describen incluyen bancos comerciales y de desarrollo.

7 En Bonin, Hasan y Watchel (2003) se encuentran detalles de privatización bancaria en los países en transición.

8 Estudios de privatización bancaria en América Latina incluyen los de Beck, Crivelli y Summerhill (2003); Clarke y Cull (2002) y Haber y Cantor (2003).

9 En Nicaragua, la propiedad estatal pasó de 90% (en 1970) a 100% (en 1985) y a 63%. En Colombia, de 57% (en 1970) a 75% (en 1985) y regresó a 53% (en

**Gráfico 9.1** Participación de los bancos de propiedad del Estado en los activos bancarios totales, según regiones



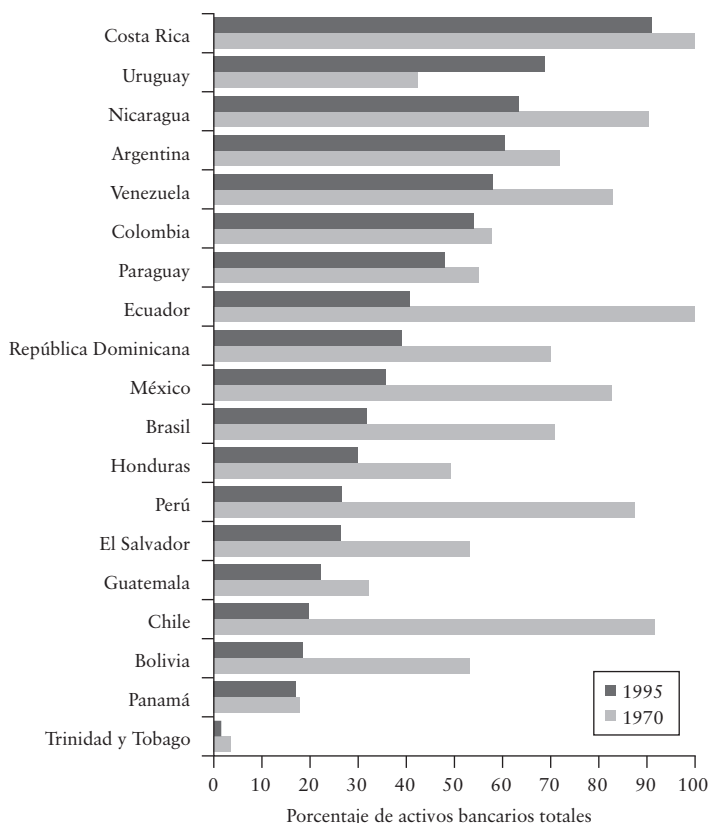
*Fuente:* La Porta, López-de-Silanes y Shleifer, 2002.

Datos más recientes muestran que el patrón de privatización bancaria ha continuado en la mayor parte de los países. De 1995 a 2001, con las grandes privatizaciones bancarias se obtuvieron ingresos de US\$5.500 millones en Brasil (aportando la privatización de Banespa US\$3.600 millones), de US\$800 millones en México y más de US\$ 500 millones tanto en Colombia como en Venezuela (Megginson, 2003). El cuadro 9.1 ilustra la evolución reciente de propiedad oficial de bancos en 10 países latinoamericanos.<sup>10</sup> En él se muestra que Argentina, Brasil, Costa Rica y Nicaragua fueron los que más privatizaron. La participación de

1995). En El Salvador, pasó de 53% (en 1970) a 100% (en 1985) y a 26% (en 1995). En Bolivia, pasó de 53% a 69% y regresó a 18% (en 1995).

10 El cuadro 9.1 no es comparable en forma directa con el gráfico 9.2 pues los datos del cuadro sólo incluyen bancos comerciales mientras los del gráfico incluyen también bancos de desarrollo. Además, los datos del gráfico incluyen sólo los activos de los 10 mayores bancos, en tanto que los del cuadro incluyen todos los bancos que operan en el país. Por último, los datos del cuadro se calcularon asignando el 100% de propiedad oficial a los bancos que tienen por lo menos el

**Gráfico 9.2** Participación de los bancos de propiedad del Estado en los activos bancarios totales, América Latina



*Fuente:* La Porta, López-de-Silanes y Shleifer, 2002.

activos controlados por bancos de propiedad estatal cayó también en Chile, El Salvador y Guatemala, mientras en Colombia permaneció relativamente constante.

Dos factores impulsaron la privatización bancaria. El primero fue puramente fiscal: durante las crisis, la presencia de bancos públicos aumenta significativamente los costos fiscales de manejar una recesión y, cuando se los compara con los bancos privados, el desempeño de los públicos, medido según indicadores estándar de rentabilidad, es usualmente defi-

---

50% de los activos poseídos por el gobierno y el 0% de propiedad oficial a los demás.

*Cuadro 9.1* Participación de activos bancarios públicos (porcentaje)

| <i>País</i> | <i>1995</i> | <i>1998</i> | <i>2000</i> | <i>2002</i> |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Argentina   | 42,5        | 29,2        | 25,7        | —           |
| Bolivia     | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Brasil      | 52,8        | 49,6        | 46,6        | 42,7        |
| Chile       | 13,3        | 10,6        | 9,5         | 10,3        |
| Colombia    | 19,6        | 16,3        | 21,1        | 19,4        |
| Costa Rica  | 81,0        | 76,7        | 73,2        | 68,0        |
| Guatemala   | 6,4         | 3,8         | 3,8         | 3,2         |
| Honduras    | n.a.        | 3,2         | 2,3         | 1,8         |
| Nicaragua   | 53,0        | 13,3        | 0,5         | n.a.        |
| El Salvador | 9,1         | 7,0         | 5,7         | 4,3         |

*Fuente:* BID, 2005.

*Nota:* — = no disponible, n.a. = no aplica.

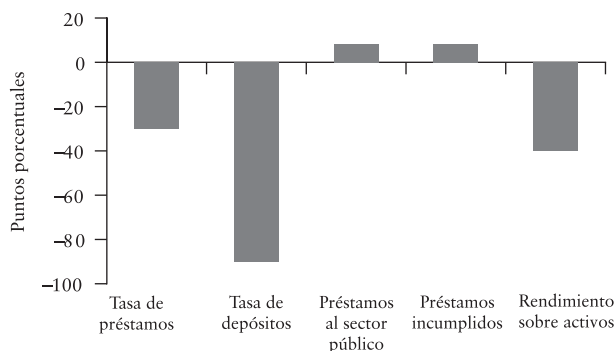
cienta.<sup>11</sup> Por esto, se consideró a la privatización como fuente importante tanto de ingresos como de reducción de costos del sector público.

En el gráfico 9.3 se presentan indicadores de desempeño de bancos públicos en relación con los bancos privados de propiedad local.<sup>12</sup> Allí se muestra que los bancos públicos cobran tasas de interés inferiores a las de sus contrapartes privadas y también pagan menores tasas sobre sus depósitos (0,9 puntos porcentuales menos). Los bancos públicos suelen también prestar más al sector público (la diferencia entre la proporción de préstamos del sector público de bancos privados y públicos es de 8 puntos porcentuales) y tienen una mayor proporción de préstamos incumplidos (alrededor de 8 puntos porcentuales). Por último, los bancos públicos tienen menor rentabilidad que sus equivalentes privados (la diferencia del rendimiento sobre activos es de 0,4 puntos porcentuales).

11 Véase, por ejemplo, Córdoba (2005) para una discusión del papel de los bancos públicos en la crisis financiera colombiana de finales de los años noventa. A pesar del hecho de que los bancos públicos se designan con un objetivo social en mente, en la mayoría de los casos su desempeño se mide utilizando criterios estándares para bancos privados, como rendimiento sobre activos, ingresos netos por intereses, etc.

12 Se obtuvieron todos los valores efectuando una regresión a nivel de bancos, controlando el tamaño (expresado como el logaritmo de los activos totales) e incluyendo una variable ficticia con valor de 1 para bancos públicos y otra variable ficticia con valor de 1 para bancos de propiedad extranjera. Los valores trazados en el gráfico 9.3 son los coeficientes de la variable ficticia para los bancos públicos.

**Gráfico 9.3** Indicadores de desempeño relativo de bancos de propiedad del Estado *versus* bancos privados



*Fuente:* Cálculos de BID (2005) basados en balances generales para el período 1993-2003. Incluye bancos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Perú.

*Nota:* La tasa de préstamos, la de depósitos y el rendimiento sobre activos se miden en puntos básicos (100 puntos base son 1%). Los préstamos del sector público e incumplidos se miden en puntos porcentuales.

Aunque estos resultados deben observarse con cautela pues son correlaciones simples que controlan sólo por el tamaño de los bancos, sugieren que mientras los bancos públicos suelen ser menos eficientes que los privados (con mayor número de préstamos incumplidos o no productivos, mayor número al sector público, mayores costos administrativos y menores rendimientos) al mismo tiempo son percibidos como más seguros y de ahí que puedan reconocer menores tasas sobre sus depósitos y extender créditos a tasas inferiores.<sup>13</sup> Una explicación alternativa para estas menores tasas de interés es que los bancos de propiedad estatal pueden beneficiarse de subsidios indirectos que provienen de los depósitos oficiales a los que no pagan o pagan muy poco interés.<sup>14</sup>

El segundo impulsor de la privatización fue la evidencia empírica de que los bancos de propiedad del Estado a menudo son presa de intereses políticos y no cumplen sus objetivos sociales (por ejemplo, la evidencia indica que los bancos públicos no incrementan el crédito a los sectores

13 Micco, Panizza y Yáñez (2004) encuentran resultados parecidos agregando un conjunto completo de controles a nivel bancario.

14 Como sucede en Chile, donde el Banco del Estado de Chile maneja la cuenta corriente del gobierno central.

que más lo necesitan, como las pequeñas y medianas empresas o sectores económicos que sufren de mayores asimetrías de información).<sup>15</sup>

### *Hacia nuevas formas de banca pública*

El hecho de que las reformas implementadas en los años noventa no produjeran los resultados esperados en el crédito y el crecimiento del PIB ha producido un escepticismo sobre los procesos de reforma y un renovado interés en la banca pública. Sin embargo, los diseñadores de políticas, conscientes de las pasadas experiencias con bancos públicos mal administrados, están intentando implementar nuevas formas de intervención de mejores enfoques y mayor sofisticación. Esta nueva ola de intervenciones “inteligentes” se caracteriza por el diseño de intervenciones específicas adaptadas a necesidades específicas y a las condiciones institucionales. Ejemplos de estas formas de intervención incluyen riesgos compartidos mediante garantías parciales y agrupamiento de riesgos de prestatarios que de otra forma estarían demasiado distribuidos.

Los casos reconocidos de bancos públicos exitosos alrededor del mundo comparten algunos atributos comunes que ofrecen las siguientes lecciones de políticas:

- El objetivo social del banco público debe establecerse con claridad y la institución debe someterse a constante evaluación sobre el cumplimiento del objetivo fijado.
- El subsidio recibido por el banco público debe medirse claramente y utilizarse para realizar análisis de costo beneficio de las actividades de la institución.
- Los bancos públicos deben cumplir su objetivo social en el contexto de políticas eficaces y competitivas, encaminadas a maximizar el rendimiento social.
- La administración del banco público debe ser profesional y sus políticas de empleo transparentes.
- Aunque el gobierno debe fijar los objetivos últimos de un banco de propiedad estatal, su administración debe ser independiente en las operaciones y por completo autónoma del gobierno o de cualquier otra forma de influencia política, en especial con respecto a la definición e implementación de sus políticas de préstamos y garantías.

---

15 Discusiones sobre el particular se hallan en Galindo y Micco (2004) y BID (2005).



- El banco público debe cumplir todos los requisitos prudenciales seguidos por los bancos privados.

La tendencia principal en la propiedad estatal de bancos ha sido reducir la participación del Estado en bancos de primer piso y fortalecer los de segundo piso y los bancos de desarrollo. Se han identificado las buenas prácticas y en la actualidad se aplican formas novedosas de intervención financiera a través de toda la región.

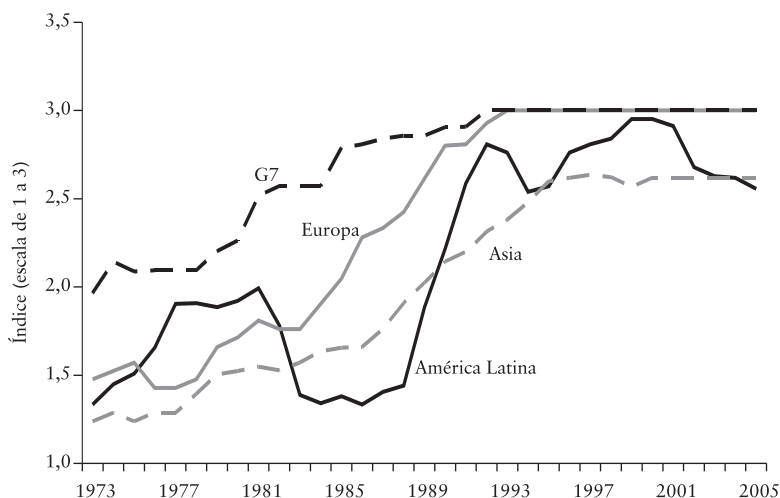
### *Tendencias actuales en la participación del Estado en los contratos financieros*

El gobierno puede intervenir en los mercados crediticios en forma directa mediante la propiedad de intermediarios financieros públicos y en forma indirecta por medio de la regulación del sistema financiero. Existen varios tipos de regulación: la que directamente conforma y afecta los contratos de crédito, como la imposición de límites a las tasas de interés, la estructura de madurez de los préstamos, la asignación de créditos y otras parecidas, que en ocasiones se conocen como políticas de represión financiera, y la que afecta en forma indirecta el comportamiento de la banca, como la legislación prudencial y la supervisión, la habilitación del entorno de contratos y otras parecidas. En la presente sección se tratan las tendencias recientes en los primeros tipos de regulación y en la siguiente se discutirán los segundos.

En la mayor parte de las regiones, la liberalización financiera ha sido un proceso gradual y continuo, pero Latinoamérica es una excepción (*ver* el gráfico 9.4). De hecho, muchos países latinoamericanos emprendieron rápidas estrategias de liberalización a mediados de los años setenta y luego, después de una serie de crisis financieras, revirtieron la estrategia a principios de los ochenta. Al comenzar la década de 1990, una vez más emprendió Latinoamérica la estrategia de liberalización que nuevamente fue revertida parcialmente en los últimos años de esa década. El gráfico 9.5 muestra que la caída en el índice de liberalización financiera se debió enteramente al comportamiento de Argentina y Venezuela, los cuales, en los últimos cinco años regresaron a niveles de represión financiera similares a los de principios de los años ochenta. Este nuevo vaivén fue resultado de políticas, pero también de la recientes crisis económicas que se interpretaron como fracasos de las políticas neoliberales que caracterizaron la década de 1990 (Panizza y Yáñez, 2005).

Vale la pena mencionar que ninguna teoría ofrece una respuesta definitiva sobre cuál debe ser la relación entre liberalización financiera y desempeño económico. Por una parte, los modelos de mercados perfectos

## Gráfico 9.4 Liberalización financiera



*Fuente:* La liberalización financiera se basa en los indicadores creados por Kaminsky y Schmukler (2003), actualizados por los autores.

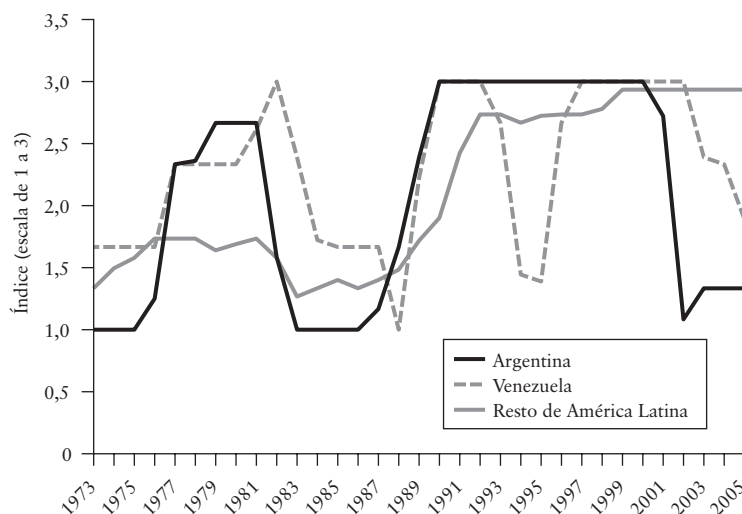
*Nota:* El índice por país se calcula como el promedio simple de liberalización en la cuenta de capitales, el sistema financiero local y el mercado de valores. Esta medida varía de 1 a 3, donde 3 representa liberalización total. El índice por región en el gráfico es el promedio por año de los países en cada región.

en la tradición de Goldsmith (1969), McKinnon (1973) y Shaw (1973) sugieren que eliminar las restricciones a las tasas de interés y los controles de crédito debe aumentar los ahorros, expandir el tamaño de los mercados de crédito y mejorar la eficiencia en la asignación de recursos. Mediante estos mecanismos, la liberalización debe promover el crecimiento al reducir efectivamente el costo de los fondos para las empresas.<sup>16</sup> Por otra parte, algunos autores opinan que el paradigma de los mercados eficientes es engañoso cuando se aplica al sector financiero, que está plagado de serios problemas de información asimétrica y riesgo moral (Stiglitz, 2000).

Es interesante que la evidencia ahora sugiera que la liberalización financiera en América Latina no cumplió lo prometido por falta de reformas complementarias fundamentales. Galindo, Micco y Ordóñez (2002)

16 Sobre la relación entre el aumento del tamaño y la eficiencia de los mercados financieros y el crecimiento, *ver* King y Levine (1993) y Beck, Levine y Loayza (2000) en cuanto a evidencia por países, y Rajan y Zingales (1998) en cuanto a evidencia por países e industrias. Galindo, Schiantarelli y Weiss (2005) ofrecen evidencia sobre la mayor eficiencia en la asignación de fondos debida a la liberalización financiera.

Gráfico 9.5 Liberalización financiera en América Latina



*Fuente:* La liberalización financiera se basa en los indicadores desarrollados en Kaminsky y Schmuckler (2003), actualizados por los autores.

*Nota:* En el gráfico se traza el promedio simple de un índice de liberalización en la cuenta de capital, el sistema financiero local y el mercado de valores. Esta medida varía de 1 a 3, donde 3 representa liberalización total. El Índice de Liberalización Promedio en el gráfico es el promedio simple de la medida de liberalización de los países en cada año. El “Resto de América Latina” incluye a Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

muestran que la liberalización financiera ha causado poco impacto en el crecimiento en países en los que las instituciones que soportan los mercados de crédito y promueven los derechos de los acreedores son débiles. Aunque la liberalización financiera aumente la capacidad de administrar y diversificar el riesgo, no se pueden explotar sus ventajas si el sistema judicial no está igualmente preparado y las regulaciones inhiben el uso de instrumentos de reducción de riesgo como las garantías.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Demirgüç-Kunt y Detragiache (1998) muestran que los países que liberaron sus sectores financieros tuvieron mayor probabilidad de caer en crisis bancarias que los que no lo hicieron, pero eso dependió en gran parte de la calidad de las instituciones reguladoras y supervisoras predominantes en el momento de la liberación. Una vez más, muchos países de América Latina presentan bastante debilidad en estas áreas.

### *Hacia la promoción de una banca eficaz y estable*

Se han efectuado grandes reformas en el período desde 1990 en los campos de la regulación y supervisión prudencial de los bancos, las cuales constituyen herramientas importantes para aliviar la selección adversa y el riesgo moral en la banca. La mayor integración de los mercados financieros requiere métodos estandarizados para facilitar la estabilidad financiera.

Existen dos argumentos clásicos a favor de la regulación bancaria. El primero mantiene que la regulación es necesaria para la protección de los ahorradores pequeños. Dados su pequeño tamaño y su fragmentación, los depositantes individuales no cuentan con la capacidad de controlar si los gerentes de los bancos actúan con prudencia y reflejan sus intereses. En este contexto el regulador y el supervisor se convierten en los representantes de estos ahorradores. Los requisitos de capital, las políticas de provisiones y los requerimientos de inyecciones de capital cuando sean necesarias, son una forma de crear los incentivos para que los gerentes actúen en interés de los depositantes.<sup>18</sup>

La segunda base racional a favor de la regulación parte de la necesidad de proteger el sistema de pagos y el sistema financiero en general. Por cualquier razón, bancos que normalmente son solventes, pueden estar sometidos a problemas de falta de liquidez.<sup>19</sup> Aún más, si ocurre pánico financiero en contra de un banco débil, el rumor puede causar que se produzca pánico en contra de bancos más fuertes del sistema, temiendo vínculos financieros reales entre ellos. Los retiros masivos de depósitos bancarios tienen efectos negativos significativos en el resto de la economía y de ahí que se consideren en general como muy costosos, en especial si afectan, como generalmente sucede, a bancos saludables o impiden el funcionamiento normal del sistema de pagos. En particular, si fallan bancos saludables, puede perderse la información de los clientes (la información privada que tenían esos bancos sobre sus clientes) y la economía puede sufrir una crisis por escasez de crédito.

Los requisitos de capital constituyen una de las más debatidas regulaciones prudenciales, pero con independencia del debate teórico, la mayoría de los países alrededor del mundo, y ciertamente también los países latinoamericanos, han adoptado regulaciones de capital que se derivan del Acuerdo de Basilea (*ver* el cuadro 9.2). De hecho, en comparación con los estándares internacionales que sugieren una relación mínima de capital a activos en riesgo de 8%, los requisitos de capital en América Latina parecen ser relativamente más severos.

---

18 Una discusión sobre el tema se encuentra en Dewatripont y Tirole (1994).

19 Este es el argumento de Diamond y Dybvig (1983).

**Cuadro 9.2** Requisitos de capital en América Latina

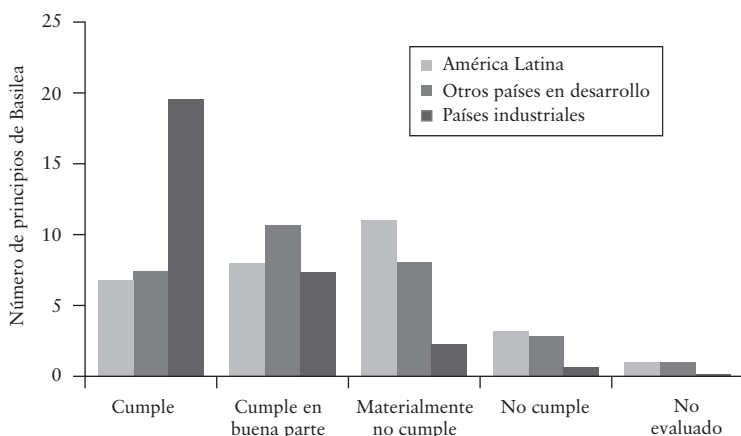
| <i>País</i>       | <i>Porcentaje de requisitos de capital</i> | <i>Año de adopción de los requisitos de capital</i> |
|-------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Chile             | 8,0                                        | 1989                                                |
| México            | 8,0                                        | 1994                                                |
| Panamá            | 8,0                                        | 1998                                                |
| Trinidad y Tobago | 8,0                                        | 1994                                                |
| Belice            | 9,0                                        | 1996                                                |
| Colombia          | 9,0                                        | 1992                                                |
| Ecuador           | 9,0                                        | 1995                                                |
| Perú              | 9,0                                        | 1993                                                |
| Bolivia           | 10,0                                       | 1995                                                |
| Guatemala         | 10,0                                       | 1995                                                |
| Honduras          | 10,0                                       | 1998                                                |
| Nicaragua         | 10,0                                       | 1999                                                |
| Paraguay          | 10,0                                       | 1991                                                |
| Uruguay           | 10,0                                       | 1992                                                |
| Brasil            | 11,0                                       | 1995                                                |
| El Salvador       | 11,0                                       | 1993                                                |
| Argentina         | 11,5                                       | 1991                                                |
| Venezuela         | 12,0                                       | 1993                                                |

*Fuente:* Superintendencias Bancarias.

Pero aunque haya regulaciones al capital vigentes, faltan por adoptarse muchos otros elementos centrales de los principios de regulación prudencial.<sup>20</sup> Los 30 principios del Acuerdo de Basilea para una supervisión bancaria efectiva se dividen normalmente en siete capítulos: a) objetivos, autonomía, facultades y recursos; b) licenciamiento y estructura; c) regulaciones prudenciales y requisitos; d) métodos de supervisión continua; e) requisitos de información; f) facultades formales de los supervisores, y g) banca internacional. El gráfico 9.6 muestra que América Latina cumple en forma deficiente estos principios. En particular el país promedio de la región cumple parcialmente sólo con 6,8 de los 30 principios y a cabalidad

20 Por estar los bancos de la región sometidos a crisis mucho mayores que los bancos de los países industriales, es razonable pensar que el 8% de Basilea no sea suficiente para garantizar la estabilidad bancaria y que los requisitos de capital sean superiores al mínimo recomendado.

**Gráfico 9.6** Cumplimiento promedio de los principios de Basilea para la supervisión bancaria efectiva



*Fuente:* BID (2005) basado en el Programa de Evaluación del Sector Financiero del Banco Mundial y el FMI.

sólo con otros ocho. El gráfico muestra que el comportamiento de la región es ligeramente mejor que el promedio de los países en desarrollo pero mucho peor que el promedio de los países industriales.

El comportamiento de la región es particularmente malo en tres áreas clave. En primer lugar, en el campo de la regulación prudencial menos del 10% de los países cumple los principios relativos a evaluación de créditos y provisión por deudas malas, riesgo de tasa de interés y riesgo de liquidez. En segundo lugar, los países de la región deben consolidar la supervisión y supervisar apropiadamente los vínculos entre los bancos y otras empresas financieras, incluidas entidades en el extranjero. En tercer lugar, la calidad e independencia de las agencias reguladoras son muy deficientes en la mayoría de los países: menos del 20% de los países cumple los principios relativos a la independencia operativa y a los recursos de la agencia reguladora, el marco legal adecuado y la protección legal para supervisores y medidas correctivas.

Tal vez el mayor problema sea la deficiencia en la supervisión. Con mucha frecuencia no se toman medidas correctivas apropiadas porque le falta independencia a los supervisores, lo que se debe a que no cuentan con protección legal efectiva. La falta de independencia real del supervisor afecta el funcionamiento de todas las regulaciones. Las presiones políticas o legales ocasionan que los funcionarios pasen por alto el incumplimiento de las regulaciones y produzcan un pobre control en temas sensibles, como

los préstamos a empresas o individuos relacionados con el banco o con conexiones políticas. Además, la supervisión deficiente anula los efectos positivos de los altos requisitos de capital. En particular, aun cuando todos los países dicen que siguen la metodología de Basilea para calcular los activos en riesgo, hay distintas interpretaciones de lo que implica la metodología de Basilea. Además, una valoración del requerimiento de capital debe comenzar con una determinación de si las prácticas contables valoran los activos en forma apropiada, si los préstamos incumplidos se tratan apropiadamente y si los bancos hacen provisiones razonables. De ahí que, aun cuando los países cumplan el requisito de capital Basilea I en libros, a menudo la realidad es muy distinta pues con frecuencia se permiten excepciones y la acción correctora es débil. El análisis inadecuado de riesgos amplifica los problemas.

Los críticos de la expansión del papel del Estado en la supervisión bancaria argumentan que, aun en un sistema en el que se diseñen apropiadamente las regulaciones y los supervisores tengan las facultades apropiadas, éstos pueden carecer de la información requerida para aplicar efectivamente esas regulaciones. Según esta opinión, la única manera efectiva de garantizar la estabilidad bancaria es hacer que el mercado imponga disciplina a los bancos. Aunque se pueda pensar que la disciplina de mercado y la supervisión sean *sólo* sustitutos, en la realidad son complementos estratégicos. Las regulaciones apropiadas pueden mejorar el poder disciplinador de los mercados y éstos pueden mejorar el poder disciplinador de los supervisores; juntos proporcionan una mayor disciplina que la suma simple de los dos componentes.

Resumiendo, aunque en el pasado reciente el Estado ha jugado un papel importante en la adopción de medidas reguladoras dirigidas a garantizar la intermediación financiera estable, estas medidas a menudo no se hacen cumplir por la debilidad institucional de las agencias de supervisión. Los diseñadores de políticas de la región necesitan hacer un esfuerzo mucho mayor para mejorar el funcionamiento de las agencias supervisoras y reguladoras y aprovechar las ventajas de las complementariedades potenciales entre la regulación y la disciplina del mercado.

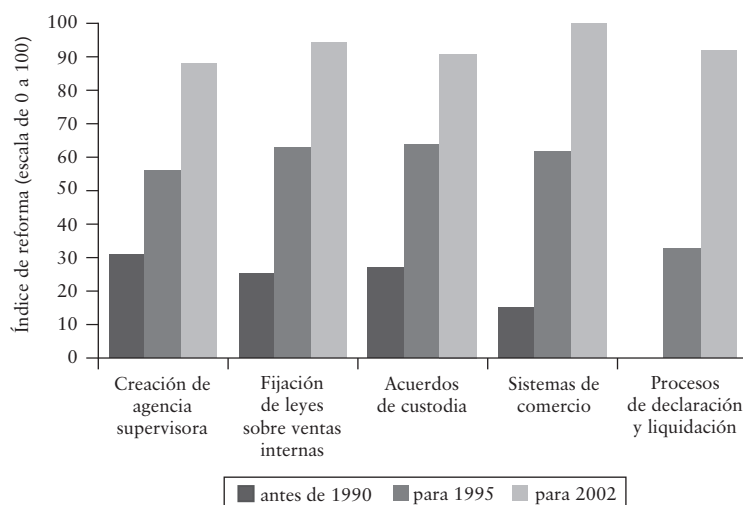
Se necesita más trabajo en dos campos. Primero, se debe garantizar la independencia de las agencias supervisoras; segundo, debe mejorarse la capacidad de las agencias para realizar supervisión consolidada. Dado que la falta de esta última puede constituir un obstáculo significativo para que en la región se adopte Basilea II, los organismos supervisores bancarios deben intentar ganar apoyo político para aumentar sus facultades y asegurar recursos adecuados. Más aún, a medida que la banca se hace cada vez más global, este campo será de mayor importancia en el futuro.

## Reformas a los mercados de capitales

Durante la década de 1990, varios países latinoamericanos se concentraron en edificar las bases para el desarrollo del mercado de capitales creando organismos como comisiones de valores y cambios locales, desarrollando marcos de regulación y supervisión y trabajando para facilitar las operaciones de mercado mediante el diseño de bolsas de valores centralizadas, declaración de acciones y sistemas de liquidación, acuerdos de custodia y mejorando la contabilidad y los estándares de divulgación. En el gráfico 9.7 se resumen las reformas emprendidas en los países latinoamericanos. En tiempos más recientes, se han hecho esfuerzos adicionales para pasar nuevas leyes y regulaciones con el propósito de mejorar la protección de los derechos de los inversionistas, en particular los derechos de los accionistas minoritarios y disuadir el delito de transacciones con información privilegiada (Banco Mundial, 2004b).

Hasta el momento el resultado de estas reformas ha distado mucho de ser satisfactorio. El tamaño de los mercados de acciones y bonos de la región sigue siendo muy bajo según los estándares internacionales. En el gráfico 9.8 se compara el mercado local de bonos de América Latina con los de Asia oriental y de los países industriales y se puede ver que el mercado de bonos latinoamericano no sólo es pequeño sino que está intensamente sesgado hacia los bonos del gobierno (para 2004, los bonos

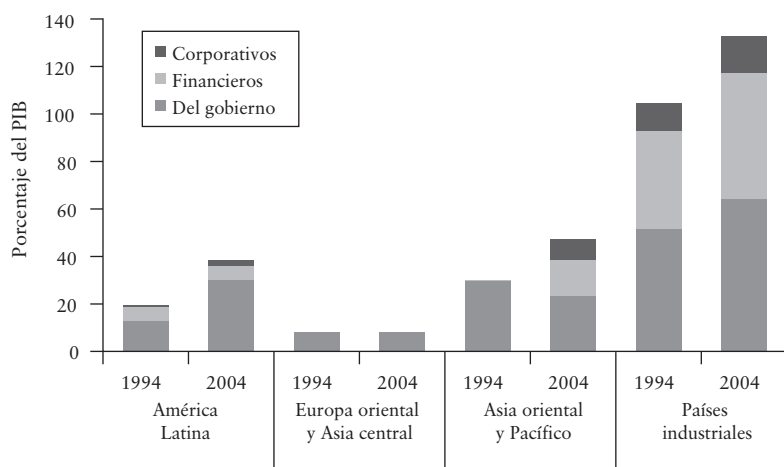
Gráfico 9.7 Reformas a los mercados de capitales en América Latina



Fuente: Banco Mundial 2004b.



**Gráfico 9.8** Bonos locales como proporción del PIB (promedio ponderado)



Fuente: Borensztein, Eichengreen y Panizza, 2006.

corporativos representaban el 2,5% del PIB en América Latina y el 9% en Asia oriental).<sup>21</sup>

El deficiente desempeño del mercado de bonos de la región es aun más sorprendente porque América Latina fue pionera en el desarrollo de fondos privados de pensiones (*ver* el cuadro 9.3), que ahora manejan aproximadamente US\$147.000 millones (alrededor del 12% del PIB de la región; *ver* el gráfico 9.9).<sup>22</sup> La creación de los fondos de pensiones no produjo el impacto esperado en el desarrollo del mercado, pues por razones prudenciales las carteras se limitaron a unos pocos bonos corporativos de alta calificación, bonos oficiales y títulos valores extranjeros seleccionados. De acuerdo con la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), para diciembre de 2004, en promedio, 48,1% de los activos de los fondos de pensiones eran bonos del gobierno, 16,8% inversiones en instituciones financieras, 13,4% inversiones en el extranjero y solamente 10,7%, 8,4% y 2,1% eran inversiones en acciones locales, bonos corporativos y fondos mutuos, respectivamente.

21 Véase un análisis detallado del mercado latinoamericano de bonos en Borensztein, Eichengreen y Panizza (2006).

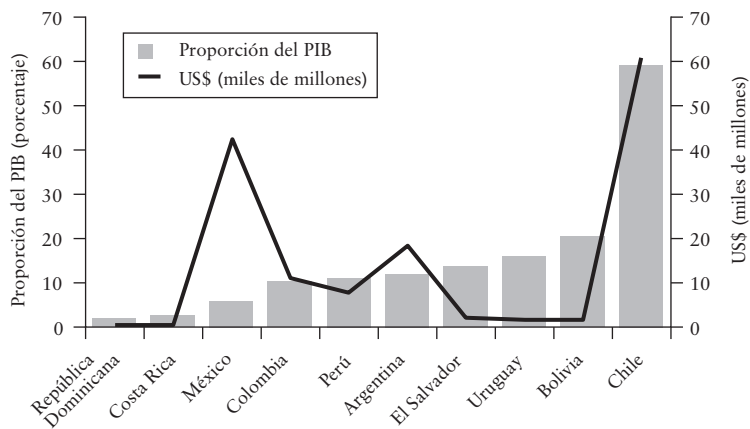
22 Los fondos privados de pensiones empezaron a operar en América Latina durante los años noventa, salvo en Chile, que inició este sistema en 1980.

Cuadro 9.3 Implementación de fondos privados de pensiones

| <i>País</i>          | <i>Año de implementación</i> |
|----------------------|------------------------------|
| Argentina            | 1993                         |
| Bolivia              | 1996                         |
| Chile                | 1980                         |
| Colombia             | 1993                         |
| Costa Rica           | 2000                         |
| El Salvador          | 1997                         |
| México               | 1996                         |
| Perú                 | 1992                         |
| República Dominicana | 2001                         |
| Uruguay              | 1995                         |

Fuente: AIOS, 2004.

Gráfico 9.9 Activos de los fondos de pensiones



Fuente: AIOS, 2004.

Algo interesante es que, aunque la reforma de los mercados de capitales causó impacto limitado en los mercados internos, fue una impulsora definitiva de la internacionalización y la globalización. En forma notable, las reformas condujeron a una mayor participación de la actividad internacional en relación con la interna (Banco Mundial,

2004) y claramente, la globalización causó impacto positivo en las empresas capaces de tener acceso a los mercados internacionales, pero tuvo también consecuencias negativas pues redujo la liquidez de los mercados internos y golpeó a las empresas más pequeñas incapaces de acceder a los mercados internacionales.

Además de tener un tamaño pequeño, el mercado de capitales latinoamericano es ilíquido. La relación de rotación en la región está bien por debajo de la observada en otros mercados emergentes, como Hungría, India y la República de Corea (*ver* el cuadro 9.4). La iliquidez del mercado de acciones refleja tanto concentración de la oferta (la propiedad concentrada de empresas resulta en relaciones de flotación –el porcentaje de acciones ofrecidas para transacciones con respecto al total de acciones emitidas– muy bajas) como de demanda (que en algunos países está completamente dirigida por inversionistas institucionales que en su mayor parte compran y conservan). Chile proporciona un claro ejemplo de concentración, en donde el promedio de flotación libre de las acciones es de menos de 40%. Los 10 mayores accionistas en las 40 mayores corporaciones poseen más del 80% de la empresa y alrededor del 70% de las acciones de las empresas más negociadas es conservado por accionistas que controlan la mayoría. En adición, las acciones más líquidas las conservan inversionistas institucionales mediante la estrategia de comprar y conservar.

*Cuadro 9.4* Medidas del desarrollo del mercado de acciones para países seleccionados, 2003

|                    | <i>Empresas registradas</i> | <i>Capitalización bursátil (% de PIB)</i> | <i>Relación de rotación</i> | <i>Concentración del mercado (fracción de acciones registradas poseídas por accionistas minoritarios)</i> |
|--------------------|-----------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina          | 107                         | 30                                        | 0,1                         | 0,4                                                                                                       |
| Brasil             | 367                         | 46                                        | 0,3                         | 0,7                                                                                                       |
| Chile              | 240                         | 105                                       | 0,1                         | 0,4                                                                                                       |
| Colombia           | 114                         | 18                                        | 0,0                         | 0,4                                                                                                       |
| Hungría            | 49                          | 20                                        | 0,5                         | 0,6                                                                                                       |
| India              | 5.644                       | 48                                        | 1,0                         | 0,4                                                                                                       |
| México             | 159                         | 20                                        | 0,2                         | 0,7                                                                                                       |
| República de Corea | 1.563                       | 64                                        | 2,1                         | 0,7                                                                                                       |

*Fuente:* Base de datos de mercados emergentes de la Corporación Financiera Internacional disponible en <http://fisher.osu.edu/fin/databases/emdb.htm>.

Aumentar la liquidez no es tarea fácil, pues está positivamente correlacionada con el tamaño del mercado, las economías de escala y los efectos de redes y de aglomeración. Según se mencionó, en América Latina el impacto adverso del pequeño tamaño del mercado en la liquidez se amplifica por una alta concentración de ventas de unas pocas acciones de alta calificación. Así, las mejoras a la infraestructura del mercado pueden incrementar ligeramente la liquidez, pero no llevar a aumentos lo bastante grandes para asegurar un desarrollo más fuerte.<sup>23</sup>

## Proteger los derechos de los acreedores: un largo camino por delante

Un ambiente adecuado para el cumplimiento de los contratos es un campo clave para que los gobiernos ayuden a que la intermediación financiera sea más profunda y estable. Para entrar en relaciones financieras, deben hacerse explícitas las obligaciones de cada parte en un contrato de crédito y debe haber un agente que haga cumplir las obligaciones y que esté listo para actuar cuando se requiera. Infortunadamente, en los países latinoamericanos, la protección efectiva de los derechos de propiedad en los contratos financieros es débil y, con excepción de pocos casos como los de Brasil, Chile y México, se ha visto muy poca reforma. La protección de los derechos de los acreedores mediante reglas y regulaciones que especifiquen con claridad la propiedad de los activos incluidos en los contratos de crédito y la eficiencia de su ejecución se han identificado como campos cruciales para promover el desarrollo y estabilidad de los mercados financieros y aumentar el acceso al crédito para sectores marginales.<sup>24</sup> Investigación reciente ha mostrado que aumentar la protección de los derechos de los acreedores puede causar impactos notables en la profundidad de los mercados de crédito, contribuir a una mayor estabilidad de esos mercados y promover el acceso al crédito a sectores que usualmente han tenido mayores restricciones crediticias, como las pequeñas y medianas empresas.<sup>25</sup>

Varias instituciones limitan la capacidad de asegurar los derechos de los acreedores en América Latina. En la mayoría de los países no se diseñan leyes para proteger a los acreedores, en especial a través de acceso ágil a diferentes formas de garantías. Aunque se pueda acudir a las garantías, los bajos niveles de imperio de la ley y de eficiencia de los

---

23 Véase una discusión detallada en Banco Mundial (2004b).

24 Véase una discusión completa en BID (2005).

25 Véanse discusiones detalladas en Galindo y Micco (2005) y BID (2005).

sistemas judiciales de la región impiden asegurar en forma apropiada los derechos de propiedad.<sup>26</sup>

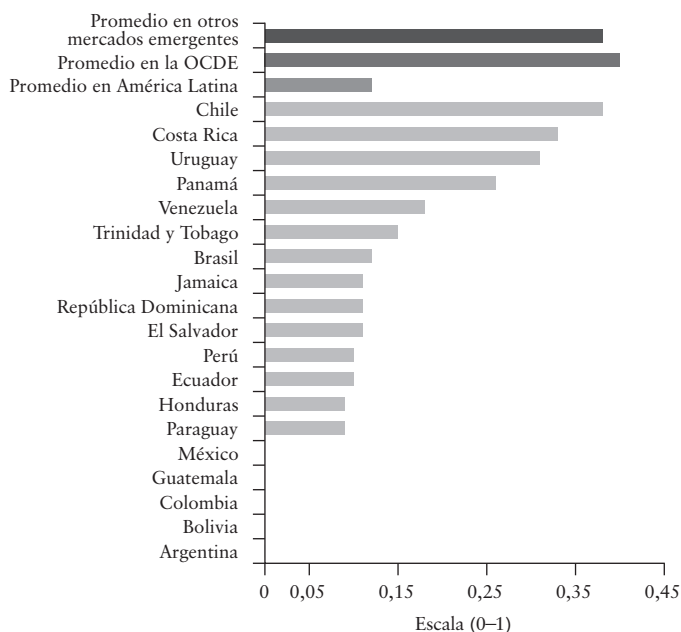
Los países latinoamericanos están rezagados con respecto a los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otros países de mercados emergentes en la protección de los derechos de los acreedores (*ver* el gráfico 9.10). La medida en el gráfico ilustra el grado al que las regulaciones y la observancia de la ley protegen a los acreedores.<sup>27</sup> El índice sugiere que las condiciones en América Latina son precarias, porque los derechos de los acreedores en la región, no sólo son débiles, sino que escasamente se hacen valer. Con base en esta metodología, la protección de los acreedores en América Latina tiene extrema necesidad de reforma.

Los países latinoamericanos también presentan mal comportamiento en otros indicadores utilizados comúnmente para medir la calidad del entorno institucional y la capacidad de efectuar contratos. La ineficiencia de los tribunales en el manejo de las disputas de contratos y la prolongada duración de los procedimientos de quiebra (*ver* el gráfico 9.11) son notorios en la región (*ver* capítulo 3).

---

26 No tener capacidad de crear garantías es también un impedimento importante para el desarrollo de los mercados crediticios en América Latina. En muchos países, las clases de activos que pueden utilizarse como garantías son muy limitadas y se reducen en su mayoría a activos fijos como los bienes raíces. Utilizar activos corrientes como cuentas por cobrar, inventarios, producción agrícola o clases similares de activos, es mucho más difícil, en parte porque las reglas y regulaciones no proveen definiciones adecuadas de garantías que incluyan estos activos, pero también porque los registros de activos fijos están bastante subdesarrollados. Este último punto disminuye inclusive la posibilidad de utilizar bienes raíces como garantía en muchos países.

27 El índice tienen dos componentes. El primero, basado en La Porta y otros (1998), indica la calidad del marco regulador y resume las regulaciones que determinan los derechos de los acreedores a controlar las garantías si las empresas acuden a la reorganización o se declaran en quiebra. El componente regulador del índice considera si: a) las regulaciones imponen un congelamiento automático de los activos en caso de reorganización; b) los acreedores asegurados tienen el derecho de recibir en primer lugar sus pagos en caso de quiebra; c) las regulaciones exigen que las empresas consulten a los acreedores antes de acudir a la reorganización, y d) las regulaciones ordenan la remoción de la administración de la empresa durante la reorganización. Una respuesta positiva a cada uno de los cuatro elementos del índice se interpreta como protección de derechos de acreedores. Las regulaciones reflejan lo que expresa la ley, que no es necesariamente lo que sucede en la práctica. Es importante tener en cuenta las diferencias en la observancia de la ley de país a país. El segundo componente del índice es una medida de observancia de la ley. El índice del gráfico es el producto de la medida de calidad legal por el indicador de observancia. Valores mayores implican superior protección efectiva.

*Gráfico 9.10* Derechos efectivos de los acreedores

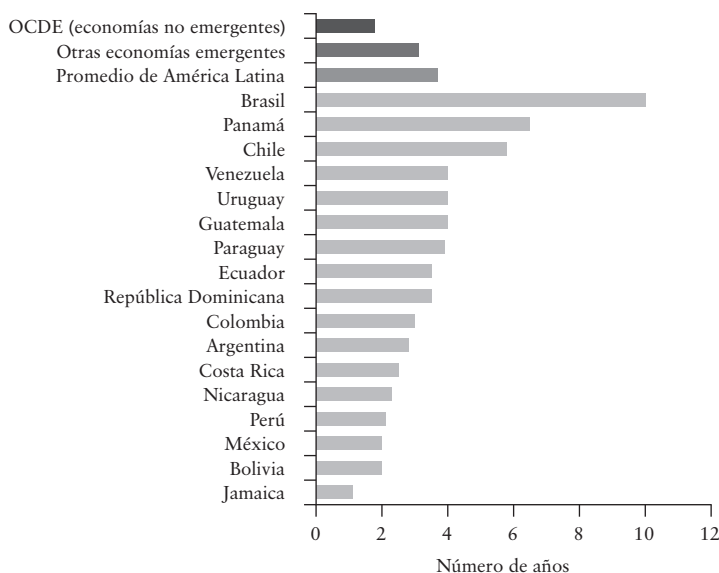
*Fuente:* BID, 2005.

La falta de reformas en este campo tan importante impidió que la primera generación de reformas orientadas al mercado produjera resultados más fuertes. La debilidad del entorno contractual indica que este es un campo en el que el Estado debe jugar un papel crucial.

## Conclusiones

El papel del Estado en los mercados financieros de América Latina ha cambiado en forma significativa desde mediados de los años ochenta. La región ha pasado de la alta intervención, tanto en forma de propiedad directa y alta represión a mediados de los años setenta, hasta el entorno actual de relativamente menor propiedad pública y menor represión, combinada con regulación y supervisión más fuertes.

Más aún, el enfoque de la propiedad pública directa está cambiando, a medida que la intervención estatal se orienta más hacia necesidades específicas de financiación y se reforman los estatutos de muchos bancos públicos para aislarlos de posible intervención política en las decisiones de crédito.

*Gráfico 9.11* Duración de los procesos por quiebra

*Fuente:* Banco Mundial, 2004a.

Aunque se han liberado muchos sistemas, la evidencia indica un retroceso en algunos países, el cual, junto con las deficiencias en proveer un entorno adecuado de contratación, siguen siendo retos cruciales para lograr sistemas financieros más profundos y estables.

Los gobiernos han jugado un importante papel en la pasada década en la provisión de regulación prudencial y supervisión apropiadas. En comparación con los años ochenta, la región ha avanzado en aspectos importantes en este campo. No obstante, quedan por tratar muchas debilidades, como el manejo de la supervisión consolidada, los descalses de moneda en los balances de bancos y deudores, o la valoración del riesgo de la deuda estatal cuando la soberanía se clasifica como débil, entre otros. Deben surgir soluciones creativas de parte de los reguladores de la región para abordar estos y otros temas. Este es un momento crucial para los encargados de las políticas regionales en su tarea de proporcionar un marco para la intermediación financiera profunda y estable, cuando el mundo se mueve hacia la adopción de los nuevos estándares de regulación y supervisión de Basilea II.

Los esfuerzos del sector público para promover mercados financieros más profundos se han enfocado en políticas que van más allá de intervenciones específicas en los mercados de crédito y de capitales. En varios países se han hecho esfuerzos para garantizar un ambiente legal y jurídico

adecuado para el desarrollo de estos mercados. Ejemplo de ello son el desarrollo de los fondos privados de pensiones al igual que las reformas a la infraestructura de los mercados de capitales de la década del noventa. Los beneficios plenos de estas reformas aún están por alcanzarse.

## Referencias

- AIOS (Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones). 2004. Boletín Estadístico No. 12. Diciembre.
- Banco Mundial. 2004a. *Doing Business in 2005: Eliminando obstáculos al crecimiento*. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- . 2004b. “Wither Latin American Capital Markets?” Office of the Chief Economist, Latin American and Caribbean Region, Banco Mundial, Washington, D.C. Disponible en <http://wbi1018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocbyUnid/01A51A58B764B8D585256EA9005BFE00?OpenDocument>.
- Base de datos de mercados emergentes de la Corporación Financiera Internacional. Disponible en <http://fisher.osu.edu/fin/databases/emdb.htm>.
- Beck, Thorsten, Juan Miguel Cribelli y William Summerhill. 2003. “State Bank Transformation in Brazil: Choices and Consequences”. Documento presentado en la World Bank Conference on Bank Privatization, Washington, D.C., noviembre 20-21.
- Beck, Thorsten, Ross Levine y Norman Loayza. 2000. “Finance and the Sources of Growth”. *Journal of Financial Economics* 58 (1-2): 261-300.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2005. “Unlocking Credit: The Quest for Deep and Stable Bank Lending”. En *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington, D.C., BID.
- Bonin, John P., Iftexhar Hasan y Paul Wachtel. 2003. “Privatization Matters: Bank Performance in Transition Countries”. Documento presentado en la World Bank Conference on Bank Privatization, Washington, D.C., noviembre 20-21.
- Borensztein, Eduardo, Barry Eichengreen y Ugo Panizza. 2006. “Building Bond Markets in Latin America”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Burgess, Robin y Rohini Pande. 2004. “Do Rural Banks Matter? Evidence from the Indian Social Banking Experiment”. Documento CEPR para discussion No. 4211, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Clarke, George y Robert Cull. 2002. “Political and Economic Determinants of the Likelihood of Privatizing Argentine Public Banks”. *Journal of Law and Economics* 45 (1): 165-97.



- Córdoba, J. P. 2005. "Can Public Banks Work in Colombia?" Presentación en la Public Banks in Latin America: Myths and Realities Conference. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigaciones. Washington, D.C., Disponible en [http://www.iadb.org/res/pub\\_desc.cfm?pub\\_id=P-346](http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=P-346).
- Corrigan, E. Gerald. 1982. "Are Banks Special?" Ensayo en el Informe Anual. Federal Reserve Board, Minneapolis, MN. Disponible en <http://minneapolisfed.org/pubs/ar/ar1982a.cfm>.
- Demirgüç-Kunt, Asli y Enrica Detragiache. 1998. "The Determinants of Banking Crises: Evidence from Developed and Developing Countries". *IMF Staff Papers* 45 (1): 81-109.
- Dewatripont, M. y J. Tirole. 1994. *The Prudential Regulation of Banks*. Cambridge y Londres, MIT Press.
- Diamond, Douglas W. 1984. "Financial Intermediation and Delegated Monitoring". *Review of Economic Studies* 51 (3): 393-414.
- Diamond, Douglas W. y Philip H. Dybvig. 1983. "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity". *Journal of Political Economy* 91 (3): 401-19.
- Díaz-Alejandro, Carlos F. 1985. "Goodbye Financial Repression, Hello Financial Crash". *Journal of Development Economics* 19 (septiembre-octubre): 1-24.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2005. "Global Financial Stability Report : Market Developments and Issues". World Economic and Financial Surveys, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Freixas, Xavier y Jean-Charles Rochet. 1997. *Microeconomics of Banking*. Cambridge, MA , MIT Press.
- Galindo, Arturo y Alejandro Micco. 2004. "Creditor Protection and Financial Markets: Empirical Evidence and Implications for Latin America". *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Atlanta 89 (2): 29-37.
- . 2005. "Creditor Protection and Credit Volatility". Documento de trabajo No. 528 de Latin American Research Network, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Disponible en <http://ssrn.com/abstract=669742>.
- Galindo, Arturo, Alejandro Micco y Guillermo Ordóñez. 2002. "Financial Liberalization: Does It Pay to Join the Party?" *Economía* 3 (1): 231-61.
- Galindo, Arturo José, Fabio Schiantarelli y Andrew M. Weiss. 2005. "Does Financial Liberalization Improve the Allocation of Investment?" Micro Evidence from Developing Countries". Documento de trabajo en Economía No. 625 del Boston Collage, Boston Collage, Boston, MA. Disponible en <http://ssrn.com/abstract=698345>.
- Golsmith, Raymond. 1969. *Financial Structure and Development*. New Haven, CT, Yale University Press.

- Haber, Stephen y Shawn Kantor. 2003. "Getting Privatization Wrong: The Mexican Banking System, 1991-2003". Documento presentado en la World Bank Conference on Bank Privatization, Washington, D.C., noviembre 20-21.
- Jensen, Michael C. y William H. Meckling. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure". *Journal of Financial Economics* 3 (4): 305-60.
- Kaminsky, Graciela y Sergio Schmukler. 2003. "Short-Run Pain, Long-Run Gain: The effects of Financial Liberalization". Documento de trabajo NBER 9787, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- King, Robert y Ross Levine. 1993. "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right". *Quarterly Journal of Economics* 108 (3): 717-37.
- La Porta, Rafael, Florencio López-de-Silanes y Andrei Shleifer. 2002. "Government Ownership of Banks". *Journal of Finance* 57(1): 265-301.
- La Porta, Rafael, Florencio López-de-Silanes, Andrei Shleifer y Robert Vishny. 1998. "Law and Finance". *Journal of Political Economy* 106: 1113-155.
- McKinnon, Ronald I. 1973. *Money and Capital in Economic Development*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Meggison, William L. 2003. "The Economics of Bank Privatization". Documento presentado en la World Bank Conference on Bank Privatization, Washington, D.C., noviembre 20-21.
- Micco, Alejandro, Ugo Panizza y Mónica Yáñez. 2004. "Bank Ownership and Performance: Does Politics Matter?" Documento de trabajo No. 518 del Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Panizza, Ugo y Mónica Yáñez. 2005. "Why Are Latin Americans So Unhappy About Reforms?" *Journal of Applied Economics* 8 (1): 1-29.
- Rajan, Raghuram G. y Luigi Zingales. 1998. "Financial Dependence and Growth". *American Economic Review* 88 (3): 559-86.
- Rosenstein-Rodan, Paul. 1943. "Problems of Industrialization in Eastern and Southeastern Europe". *Economic Journal* 53: 201-11.
- Shaw, Edward S. 1973. *Financial Deepening in Economic Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- Stiglitz, Joseph E. 1994. "The Role of the State in Financial Markets". En *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1993, Michael Bruno y Boris Pleskovic, editores. Washington, D.C., Banco Mundial.
- . 2000. "Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability". *World Development* 28 (6): 1075-86.



## Políticas e instituciones de desarrollo productivo

*Alberto Melo y Andrés Rodríguez-Clare*

LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO pueden definirse como aquéllas que tienen por objetivo fortalecer la estructura de producción de una economía nacional particular.<sup>1</sup> En esta amplia definición se incluye cualquier medida, política o programa dirigido a mejorar el crecimiento y la competitividad de sectores grandes de la economía (la industria manufacturera, la agricultura); de sectores específicos (la industria textil, la industria automotriz, la industria de la computación y similares) o el crecimiento de ciertas actividades clave (la investigación y el desarrollo, las exportaciones, la formación de capital fijo, la formación de capital humano). El objetivo en últimas es aumentar el crecimiento económico y mejorar la competitividad de la economía en general. Las políticas de desarrollo productivo pueden dirigirse a productos, a servicios o a empresas específicas dentro de un sector sin dirigirse al sector como un todo. Pueden enfocarse en temas horizontales directamente relacionados con la producción, como la innovación tecnológica y la inversión, o en áreas genéricas que producen efectos indirectos en la producción, como la educación, la salud y los hábitos laborales. Hablando en forma estricta, las políticas de desarrollo productivo no se limitan ni a las políticas de gobierno (leyes y regulaciones) ni a otras medidas de política que afectan el entorno de los negocios y el marco institucional en el que operan las empresas. En realidad comprenden cualquier programa a corto, mediano o largo plazo dirigido a aumentar el crecimiento y la productividad ya

---

1 Nuestra definición sigue claramente la definición de política industrial propuesta por el Industrial Modernisation Centre (2003).

sea formulado o ejecutado por una institución pública o por una entidad privada o por una organización no gubernamental.

En el presente capítulo se examina la evolución de las políticas de desarrollo productivo en América Latina en el último medio siglo, haciendo hincapié en el período posterior a las reformas. El capítulo empieza, en la próxima sección, con un repaso de la época de sustitución de importaciones. A continuación viene una sección que describe las políticas de desarrollo en el período de liberalización de los mercados. Las últimas dos secciones proporcionan, respectivamente, una muestra de las políticas actuales de la región y ofrecen una evaluación preliminar de esas políticas.<sup>2</sup>

## Las políticas de desarrollo productivo en la época de la sustitución de importaciones

Las políticas latinoamericanas de desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial se inspiraron, como en la mayor parte de los países en desarrollo, en dos ideas: la primera, que el desarrollo económico es el proceso mediante el cual un país pobre evoluciona hacia una economía con las características generales de los países más desarrollados, prestando especial atención al fortalecimiento de sus sectores manufactureros; la segunda, que el mercado por sí solo es incapaz de realizar esa transformación. Varios fundamentos conceptuales dieron sustento a esta segunda idea. Entre ellos están los siguientes:

- La tesis de los precios relativos declinantes y volátiles de las exportaciones primarias de los países en desarrollo (Prebisch, 1950).
- La tesis según la cual las economías de escala dinámicas (externas) favorecen más a la industria que a la agricultura (lo cual es un argumento a favor de la protección de la industria naciente; véase Bruton, 1998).
- El supuesto de que hay numerosas imperfecciones en los mercados internos que impiden el flujo de recursos hacia los sectores de mayor rendimiento; y
- El argumento de que, en razón de la indivisibilidad de las inversiones y la existencia de economías de escala que dan lugar a “monopolios naturales”, es preciso coordinar las inversiones

---

2 El capítulo es una versión reducida de un documento de trabajo escrito por los autores como material de base para el presente libro. Ver Melo y Rodríguez-Clare (2005).

de diversos sectores para que cualquier proyecto individual sea rentable (Rosenstein-Rodan, 1943).

En razón de estos argumentos el desarrollo era visto como un reto que demandaba la intervención del Estado en múltiples niveles: la protección comercial en forma de altos aranceles y cuotas para ciertas industrias; los subsidios de inversión y los préstamos subsidiados; la regulación para impedir la competencia en ciertas áreas, de manera que una o unas cuantas empresas pudieran obtener economías de escala; la inversión pública directa en los monopolios naturales y en las industrias que proveyeran materias primas o bienes intermedios para otras industrias o que exigieran compromisos de inversión tan grandes que fuera irrealista esperar que el sector privado los emprendiera. Producir este “gran empuje” implicaba una enorme transformación del Estado, que incluía la creación de nuevos ministerios, institutos o agencias públicas para realizar las muchas tareas asociadas con las nuevas políticas de desarrollo. Los gobiernos crearon así bancos públicos (tanto bancos de desarrollo como bancos comerciales), nuevas empresas de servicios públicos y empresas propietarias de acciones para la administración de las inversiones públicas en las operaciones manufactureras y agrícolas. Se ampliaron algunos ministerios para cumplir sus nuevos deberes de regulación y de otorgamiento de subsidios y se crearon ministerios de planeación para desarrollar planes de inversión pública.

En general, el Estado creció en forma significativa y su nueva función condujo a una gran acumulación de poder y acción discrecional que, en general, no estuvo acompañada de exigencias claras de obtención de resultados o de rendición de cuentas. El objetivo de esta sección es describir con mayor detalle las políticas de esa época y sus implicaciones para el Estado. La sección se concentra en las dos áreas más importantes: las políticas comerciales y la política de inversiones. Después de un breve repaso de las políticas implementadas, la discusión pasa a las implicaciones de estas políticas para el Estado.

### *Las políticas comerciales*

Las opiniones sobre el comercio y el desarrollo a finales de los años cuarenta y en los años cincuenta fueron muy distintas de las que generalmente se mantienen hoy. No hubo nada en esa época que pudiera jugar el papel que después jugaron las milagrosas tasas de crecimiento de las economías de Asia oriental orientadas hacia las exportaciones (en los años setenta y ochenta) para convencer a los economistas y a los responsables de la formulación de las políticas del papel positivo que podía representar el comercio internacional en el proceso de desarrollo. Por el contrario, como

lo resaltaron Lindauer y Pritchett (2002), en ese entonces, el “milagro económico” era la Unión Soviética. Sencillamente, era difícil que la mayoría de la gente aceptara que abrir las puertas al comercio internacional pudiera hacer que una economía pobre, basada en la agricultura, pudiera transformarse en una economía rica e industrial. Como lo expresó Bruton (1998), la opinión predominante era que, por el hecho de que ya existían economías industriales en “el norte”, para poder industrializarse, las naciones del sur tenían que proteger “sus economías de las importaciones del norte y concentrarse en realizar nuevas actividades que produjeran un conjunto de productos manufacturados que en ese entonces se importaban. De esa manera cambiaría la estructura de la economía y, en algún momento futuro, sería posible un comercio exterior que contribuiría a los objetivos de desarrollo” (p. 904).

El principal instrumento de protección de los mercados fueron los aranceles a las importaciones, acompañados generalmente por cuotas. Como se muestra en el cuadro 10.1, los promedios arancelarios eran muy altos en la región latinoamericana, siendo los de los países centroamericanos algunos de los más altos del mundo. Si se incluyesen los equivalentes

*Cuadro 10.1* Protección de las importaciones en el mundo en desarrollo en 1985 y en los primeros años de la década de 2000

|                        | <i>Protección<br/>arancelaria total<br/>en 1985<sup>a</sup></i> | <i>Protección<br/>arancelaria<br/>total<br/>en 2000<sup>b</sup></i> | <i>Cobertura de<br/>barreras no<br/>arancelarias en<br/>1985<sup>c</sup></i> |
|------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| América del Sur        | 51,0                                                            | 10,4                                                                | 60,0                                                                         |
| América Central        | 66,0                                                            | 5,9                                                                 | 100,0                                                                        |
| Caribe                 | 17,0                                                            | 9,8                                                                 | 23,0                                                                         |
| África septentrional   | 39,0                                                            | 20,7                                                                | 85,0                                                                         |
| Otros países de África | 36,0                                                            | 14,7                                                                | 86,0                                                                         |
| Asia occidental        | 5,0                                                             | 13,8                                                                | 11,0                                                                         |
| Otros países de Asia   | 25,0                                                            | 20,3                                                                | 21,0                                                                         |

*Fuentes:* Para los datos de 1985 la fuente es Edwards (1994), quien tomó los datos de Erzan y otros (1989). Para los de 2000, cálculos de los autores.

*Notas:*

- a. Incluye aranceles y para-aranceles.
- b. El año considerado varía según el país, pero todos los datos corresponden a años entre 2000 y 2004.
- c. Medidas como porcentajes de los renglones de importación cubiertos por barreras no arancelarias. Los datos sobre barreras arancelarias y no arancelarias son promedios ponderados.

Los países en cada región puede diferir ligeramente entre 1985 y 2000.

arancelarios de las cuotas de importación en estos cálculos, la tasa de protección sería sustancialmente mayor.

El panorama se complicaba todavía más por la gran dispersión de las tarifas aplicadas a los distintos productos, lo que conducía a altas tasas efectivas de protección para algunas industrias y a procedimientos aduaneros y administrativos engorrosos y complejos. De acuerdo con Balassa (1971) y Little, Scitovsky y Scott (1971), los de Brasil, Chile y México fueron algunos de los regímenes comerciales más distorsionados del mundo, con variaciones muy altas en las tasas efectivas de protección según las industrias. Lin (1998) comparó las políticas comerciales de la República de Corea, Taiwán (China) y Argentina durante la década de 1970 y halló que las tasas efectivas de protección del sector manufacturero fueron de -1% en Corea, 19% en Taiwán y casi 100% en Argentina.

Muchos países entraron en acuerdos comerciales regionales con la idea de que la protección a la industria naciente necesitaba mercados de mayor tamaño de tal manera que se pudieran realizar las economías de escala deseadas. Esta fue, en particular, la teoría detrás del Mercado Común Centroamericano y del Pacto Andino, creados en la década de los sesenta. Estos acuerdos comerciales requerían la negociación de aranceles a nivel muy detallado y dieron por resultado procedimientos y requisitos aduaneros engorrosos para validar el origen y el contenido de los embarques.

Una consecuencia de la fuerte protección fue la creación de un sesgo en contra de las exportaciones, lo cual dio por resultado bajas tasas de crecimiento de las exportaciones en muchos países. Una reacción común a este fenómeno fue la creación de incentivos fiscales y de subsidios a las exportaciones, dispositivos que disminuyeron, en parte, el sesgo en contra de las exportaciones, pero que claramente impusieron demandas aún mayores a las burocracias para ejercer el control y la asignación de dichos incentivos.

La política comercial resultante fue compleja e impuso pesadas demandas sobre al aparato estatal en lo que se refiere al diseño, a la implementación y a la constante revisión de la misma. No obstante, como lo mostraron Balassa (1971) y Little, Scitovsky y Scott (1971), esta política comercial no parece haber producido los resultados deseados.

Otra consecuencia de la fuerte protección ejercida bajo la estrategia de sustitución de importaciones fue que estimuló la búsqueda de rentas improductivas, esto es, actividades que desvían recursos de sus usos productivos hacia el cabildeo improductivo pero rentable (Bhagwati, 1982; Rosendorff, 2005). En la medida en que estas actividades gastan recursos que podrían, de otra manera, dirigirse a actividades más productivas, son socialmente derrochadoras. Bajo la sustitución de importaciones, el subconjunto más importante de estas actividades socialmente improduc-



tivas pero individualmente rentables era posiblemente la búsqueda de rentas mediante aranceles protectores para extraer de los consumidores transferencias de ingreso y de riqueza por la vía de fijar precios por encima de los que prevalecerían si el comercio fuese libre (Krueger, 1974; Srinivasan y Bhagwati, 1999). Es un hecho bien documentado que, bajo la industrialización por sustitución de importaciones, América Latina fue el paraíso de los buscadores de rentas. Por el mismo motivo, es razonable que el fin de la sustitución de importaciones ocasionara una reducción en gran escala de las actividades de búsqueda de rentas en la región.

### *La política de inversiones*

La opinión general después de la Segunda Guerra Mundial era que el ahorro y la inversión eran los factores determinantes del desarrollo económico. Citando a Arthur Lewis: “El problema central de la teoría del crecimiento económico es entender el proceso mediante el cual una comunidad pasa de ahorrar un 5% de su ingreso a ahorrar un 12% de su ingreso” (Lewis, 1955, 325-26). La ayuda a los países en desarrollo se consideraba primariamente como una forma de aliviar la restricción sobre la inversión y el crecimiento originada en la baja tasa de ahorro. Aún más, los gobiernos utilizaron su capacidad de endeudamiento para financiar proporciones cada vez más altas de la inversión total, la cual se destinó no sólo a la infraestructura, sino también a empresas comerciales de riesgo a gran escala que se consideraban o demasiado grandes o con suficiente importancia estratégica para ser dejadas en manos privadas. Así, la participación pública en las inversiones totales creció en forma sustancial, pero sólo para disminuir nuevamente en los años ochenta como resultado de la crisis financiera. Por ejemplo, en Costa Rica, la participación del sector público en la inversión total subió de menos de 20% a principios de la década de los sesenta a más de 30% a mediados de los setenta, mientras que la participación de las empresas estatales en el acervo total de capital aumentó de alrededor del 12% a cerca del 20% en el mismo período (Rodríguez-Clare, Sáenz y Trejos, 2002). La creación de las empresas estatales ocasionó también un notable aumento en la participación del Estado en el PIB, participación que decayó posteriormente durante la década de los noventa como resultado directo de los esfuerzos de privatización de muchos países en desarrollo. Little y otros (1993) calcularon cifras similares para otros países latinoamericanos y hallaron que las empresas estatales representaron, en el período 1970-73, casi el 30% de la inversión total en México, el 20% en Chile y el 17,5% en Argentina. Como se ve en el cuadro 10.2, este fenómeno fue generalizado entre los países en desarrollo (*ver* también el capítulo 8).

Una consecuencia inmediata del aumento en la importancia de la inversión pública fue la necesidad de algún tipo de planeación económica a mediano plazo, lo que provocó la creación de los ministerios de planeación o de las agencias de planeación en la mayoría de los países latinoamericanos. De hecho, las instituciones financieras multilaterales impusieron a menudo tales planes como condiciones para los préstamos de inversión. En palabras de Bruton (1998): “A principios de los años sesenta virtualmente todo país en desarrollo tenía algo que recibía el nombre de plan. Casi todos los planes anunciaban un objetivo de crecimiento (del PIB y de algunos sectores) y luego asignaban la inversión anticipada en los sectores de la economía que consideraban necesarios para lograr el objetivo” (p. 911).

Otro campo en el que el Estado asumió un papel capital fue el de la banca. En muchos países latinoamericanos se nacionalizaron bancos durante los años cuarenta y cincuenta, y en la mayor parte de los países la participación de las actividades bancarias del Estado por medio de bancos públicos aumentó en forma drástica. En 1970, la participación de los activos bancarios poseída por los bancos públicos de la región llegó al 70%. Esta relación cayó significativamente en las décadas siguientes y el papel del Estado pasó a ser el de regulador y supervisor más que el de banquero (*ver* el capítulo 9).

Pero el papel del Estado en la promoción de inversiones no terminaba allí. Aparte de efectuar inversiones directas, también se subsidiaba la inversión privada en áreas consideradas consistentes con la estrategia de desarrollo, lo que se lograba concediendo exenciones arancelarias a los equipos importados y subsidios a las tasas de interés, aunque también se otorgaban subsidios directos a ciertos proyectos privados.

*Cuadro 10.2* Actividad de las empresas de propiedad del Estado como porcentaje del PIB (puntos porcentuales del PIB)

| <i>Países (por grupo de ingresos)</i>    | <i>1980</i> | <i>1997</i> | <i>Cambio</i> |
|------------------------------------------|-------------|-------------|---------------|
| Países de bajos ingresos                 | 15,0        | 3,0         | -12,0         |
| Países de ingresos medianos, franja baja | 11,0        | 5,0         | -6,0          |
| Países de ingresos medianos, franja alta | 10,5        | 5,0         | -5,5          |
| Países de ingresos altos                 | 6,0         | 5,0         | -1,0          |

*Fuente:* Sheshinsky y López-Calva, 1999.

### *Las implicaciones para el Estado*

Como se ha mencionado, la sustitución de importaciones dio pie a una estructura compleja de aranceles, sobretasas de importación y cuotas diferenciadas minuciosamente por categorías de bienes, y en constante proceso de renegociación y cambio. Esto hizo necesaria una burocracia técnica responsable de la tarea, usualmente asignada al ministerio de economía o de industria. Con la liberalización unilateral y con la incorporación al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por sus iniciales en inglés), las estructuras arancelarias se volvieron mucho más simples y se eliminaron las sobretasas y las cuotas. Como consecuencia, esta burocracia perdió mucha importancia y, en cambio, con el nuevo énfasis en los acuerdos de libre comercio, fue esencial contar con grupos de tecnócratas capaces de entender y negociar los modernos acuerdos compatibles con el GATT. A estos grupos se les ha ubicado en general en los nuevos ministerios de comercio (como en Colombia o Costa Rica) o en los ministerio de relaciones exteriores (como en Brasil y en Chile). En consecuencia, el balance de poder cambió dentro del gobierno, pasando de los ministerios de economía o de industria a los de relaciones exteriores o de comercio exterior.

Las políticas de inversión experimentaron un cambio similar. El énfasis anterior en la inversión y las altas tasas de inversión pública habían llevado a la creación de ministerios o agencias de planeación, que fueron muy poderosas en los años sesenta. Con las reformas de las décadas de 1980 y 1990, decayeron la inversión pública y las empresas estatales, lo que llevó a un debilitamiento gradual, e incluso al cierre, de dichos ministerios. La planeación de las inversiones pasó a depender principalmente de los ministerios de finanzas, que ejercen un poder real, pues controlan el presupuesto.

El papel del Estado como productor desapareció casi por completo, salvo en los servicios públicos y en la banca. A las empresas estatales restantes se les impusieron más restricciones y más controles. El concepto de empresa de propiedad estatal que se comportaba como empresa privada casi desapareció. Y las agencias que las supervisaban se esfumaron.

Se suponía que los nuevos incentivos evitarían la llamada “escogencia de ganadores” y que, en cambio, se esforzarían por ser neutrales en relación con los sectores particulares. La tendencia fue hacia la transparencia y hacia la eventual inclusión de cualquier subsidio en el presupuesto, con excepción de los incentivos fiscales a la inversión extranjera directa (IED). Los nuevos incentivos fueron también automáticos en lugar de discrecionales; desaparecieron, por tanto, las oficinas y los burócratas encargados de la asignación de incentivos a empresas particulares y aparecieron, en su lugar, oficinas o agencias responsables de verificar

que se satisficieran ciertos criterios para obtener algunos subsidios o exoneraciones tributarias.

En suma, la evolución de la política industrial tuvo varias implicaciones importantes. Indujo a reducir la burocracia estatal, a dejarla con menores poderes discrecionales, actuando bajo restricciones más fuertes y más claras, y con un mayor grado de rendición de cuentas, responsabilidad y transparencia. Los ministerios poderosos, como los de planeación y de economía —que debían efectuar la planeación y la supervisión de las inversiones, las regulaciones y los incentivos— se marchitaron, dando paso a una red de agencias más descentralizadas, especializadas en tareas como la promoción de las exportaciones, la atracción de IED, la regulación de los monopolios y la defensa de la competencia.

## Las políticas de desarrollo productivo en el período de liberalización

Los cambios radicales en las políticas tienden a pasarse de la raya. Así, el rechazo de las políticas de desarrollo productivo propias del enfoque de sustitución de importaciones llevó, en muchos lugares, al rechazo a ultranza y de cualquier tipo de política industrial y sectorial. La posibilidad de que pudiera existir un conjunto de políticas de desarrollo productivo coherentes con el proceso de reformas estructurales y, al mismo tiempo, necesarias bajo las nuevas condiciones de economías más abiertas, fue descartada por muchos de una manera sumaria. La idea subyacente de que las fuerzas del mercado llevarían espontáneamente a una reasignación óptima de recursos como resultado incuestionable de las reformas liberales, fue un factor dominante en las nuevas tendencias intelectuales y de política pública.

No obstante, hacia mediados de los años noventa, el ambiente y las actitudes de los gobiernos y los dirigentes de opinión con respecto a las políticas de desarrollo productivo habían cambiado en forma notoria. En aquel tiempo, ya era mayor la percepción entre los agentes y las autoridades económicas de que las reformas estructurales no estaban produciendo los resultados prometidos. Aun más, las presiones, los desequilibrios y las dificultades del proceso de reestructuración industrial y los resultados no deseados de las reformas, crearon condiciones favorables para el surgimiento de un nuevo tipo de política industrial consecuente con la nueva estrategia de desarrollo orientada al mercado adoptada por la mayor parte de los países de la región.

Melo (2001) examinó el cambio resultante en la dirección de las políticas industriales en varios países latinoamericanos y del Caribe y encontró tres rasgos notables. Primero, el punto de giro hacia la adopción

de nuevas políticas industriales fue casi simultáneo en un número significativo de países y su ocurrencia data, *grosso modo*, de mediados de los años noventa con los varios pronunciamientos críticos de políticas que tuvieron lugar en el trienio 1994-96. Segundo, en la mayor parte de los países el cambio de dirección tomó la forma de la adopción y el anuncio de planes, programas y estrategias explícitas, de mediano a largo plazo, para el sector industrial. Tercero, el punto de giro en las políticas fue generalmente el resultado de un debate público sobre los efectos de las reformas estructurales y sobre la necesidad de mejorar la competitividad de la industria interna en el nuevo contexto de una economía nacional más abierta. A estos rasgos, en el presente capítulo se agrega el hecho de que las nuevas políticas industriales vinieron a ser yuxtapuestas en forma variable y compleja con los remanentes de las políticas e instituciones de la época de la sustitución de importaciones.

Las nuevas políticas de desarrollo productivo en América Latina son todavía un fenómeno naciente. La característica que las define es que se dirigen a mejorar la competitividad de los productores nacionales en la nueva economía mundial, más integrada y abierta. En lugar de estar diseñadas para evadir los resultados del mercado, éstas buscan remediar las fallas del mismo a través de la provisión de bienes públicos y de la intervención del gobierno para estimular la oferta de bienes con externalidades positivas. El espíritu animador tras las políticas emergentes *no* es un regreso al modelo de sustitución de importaciones. Tampoco buscan interferir con el mecanismo del mercado a través de un uso sistemático y generalizado de subsidios arbitrarios. Además, en contraste con lo que hacían muchos responsables de las políticas de la época de la sustitución de importaciones, sus proponentes *tampoco* pasan por alto la importancia de la estabilidad macroeconómica y de las políticas macroeconómicas sanas. Al contrario, la estabilidad macroeconómica no sólo se prescribe explícitamente sino incluso se subraya de una manera enérgica como condición para el crecimiento de las inversiones y la modernización industrial.

Un rasgo genérico clave de los nuevos enfoques en materia de políticas de desarrollo productivo es que éstas se esfuerzan por dar respuestas a un conjunto central de cuestiones (como la productividad, la eficiencia, la calidad de los productos, etcétera) que buscan mejorar la competitividad de los países. Los obvios supuestos implícitos en estas formulaciones son: que la liberalización del comercio exterior llegó para quedarse; que no sólo es deseable sino todavía posible cambiar la distribución mundial prevaleciente de las ventajas comparativas de modo que los países de la región aumenten las exportaciones de bienes manufacturados (y aun de bienes y servicios de alta tecnología) y disminuyan su dependencia de las exportaciones relacionadas con el sector primario; y que el gobierno debe jugar un papel en el logro de estos propósitos.

El resto del capítulo sitúa en contexto, describe y evalúa las actuales políticas de desarrollo productivo en América Latina. Empieza con una discusión general de los enfoques alternativos emergentes en la región, con énfasis en la “hipótesis de los dos paradigmas”.

### *La hipótesis de los dos paradigmas*

Esta hipótesis sostiene que en la región están surgiendo dos enfoques para el diseño de políticas industriales. El primero, el enfoque impulsado desde la demanda, hace énfasis en responder a las necesidades de los sectores existentes en la economía privada con el fin principal de elevar su competitividad internacional. El segundo, el enfoque impulsado por consideraciones estratégicas, se caracteriza por su énfasis en las definiciones precisas de los cambios deseados, a mediano y a largo plazo, en el vector de bienes y servicios producidos por la economía y por el uso de políticas selectivas para fomentar un número pequeño de industrias.

Para explorar en mayor detalle las características de los dos paradigmas, es útil comparar y contrastar las formas en que se conciben, diseñan e implementan las políticas de desarrollo productivo en los casos de los mejores representantes empíricos de los dos paradigmas. El enfoque impulsado por la demanda es bien representado por las políticas de desarrollo productivo de Colombia y el mejor representante del enfoque gobernado por consideraciones estratégicas es Brasil.

*El enfoque impulsado desde la demanda.* En Colombia, la discusión y la definición de políticas y las acciones para el desarrollo productivo han girado, en un grado considerable, alrededor de una alianza y un diálogo entre el sector público y el sector privado, que se ha manifestado en un conjunto de vehículos e instrumentos organizativos.<sup>3</sup> Los primeros pasos se dieron en 1994 con la creación del Consejo Nacional de Competitividad, organismo adscrito directamente a la Oficina del Presidente de la República y bajo la dirección técnica del (ahora extinto) Ministerio de Desarrollo Económico. El gobierno adoptó una estrategia basada en abrir un diálogo con el sector privado concerniente a la definición de acuerdos de competitividad por cadena de producción. Esos acuerdos tuvieron el propósito de mejorar el entorno de los negocios y elevar la productividad. Se realizó un salto significativo en 1999 con el inicio de los Encuentros Nacionales para la Productividad y la Competitividad, concebidos como foros para el diálogo público-privado. El primero de

---

3 La descripción del modelo colombiano de diseño de políticas y diálogo se basa en Velasco (2003).

estos encuentros tuvo lugar ese año en Cartagena y fue un evento que marcó el inicio de una tendencia. El presidente Pastrana presentó la Política Nacional de Productividad y Competitividad, invitó al sector privado a trabajar conjuntamente para lograr los objetivos de la política y propuso los principios de: a) responsabilidad compartida de los sectores público y privado por sus resultados, y b) responsabilidad de los funcionarios del sector público por los compromisos asumidos por el gobierno en las reuniones semestrales del Encuentro Nacional. Estas reuniones han sido, desde entonces, una institución clave para el diálogo público-privado y para las discusiones de políticas y son, con mucho, el foro más importante público-privado de Colombia.

El espíritu del diálogo público-privado se desarrolló y profundizó aún más mediante el establecimiento de la Red Colombia Compite y de los Comités Asesores Regionales para el Comercio Exterior (Carce). La Red Colombia Compite es, en realidad, un conjunto de diez redes especializadas, cada una orientada a la deliberación sobre un área temática particular. El trabajo y el diálogo en cada red giran alrededor del diagnóstico y la resolución de problemas para impulsar la competitividad. Los factores en cuestión se seleccionaron utilizando como guía las dimensiones definidas en el Foro Económico Mundial como los principales determinantes de la competitividad de cualquier país, con adaptaciones adecuadas al caso colombiano.<sup>4</sup> Las redes especializadas son un punto de reunión y una estructura de comunicaciones donde los representantes del gobierno nacional, del sector empresarial, de los trabajadores, de los gobiernos regionales y locales y de la academia realizan un diagnóstico conjunto de la situación en conexión con el factor en cuestión y se embarcan en un diálogo práctico dirigido a la formulación de soluciones y a la programación de acciones concretas.

Los Carce son el instrumento de una estrategia de descentralización. La idea central es que la consecución de competitividad tiene una dimensión regional ineludible. Los Carce son organismos para el diálogo público-privado y para la discusión de políticas a nivel regional.

Una pieza crítica de la alianza público-privada es la firma de acuerdos orientados a promover la competitividad de las exportaciones entre el gobierno nacional y los empresarios y organizaciones de comercio de una cadena de producción particular. Los objetivos básicos son elevar la productividad y mejorar la competitividad de la cadena particular. Los acuerdos incluyen compromisos tanto del sector público como del privado.

---

4 Las diez redes son: Ciencia y Tecnología, Finanzas, Internacionalización de la Economía, Instituciones, Administración, Educación, Trabajo, Infraestructura, Transporte y Telecomunicaciones, y Energía y Gas.

La experiencia colombiana ha sido muy influyente y procesos semejantes de asociación y diálogo público-privado en Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador y Perú han llevado típicamente al establecimiento de Consejos Nacionales de Competitividad con participación (variable) del sector privado y a la definición de planes o estrategias nacionales de competitividad que resumen la visión conjunta del gobierno y de las clases empresariales en dichos países.

El enfoque colombiano en el diseño de las políticas industriales es un enfoque de abajo hacia arriba. El gobierno dirige todos los esfuerzos organizativos, de política y de actividad –a saber, las políticas nacionales de productividad y competitividad, las Conferencias Nacionales sobre Productividad y Competitividad y los comités asesores regionales para el comercio exterior– hacia los sectores de exportación existentes. Desde el remplazo del viejo Ministerio de Desarrollo Económico por el nuevo Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, no parece que haya habido un solo pronunciamiento o un solo documento de política de las autoridades o de las instituciones gubernamentales colombianas que contenga declaración alguna sobre la necesidad de que el gobierno colombiano ayude a crear y a desarrollar nuevas cadenas de producción o nuevas industrias con el fin de profundizar una estrategia de desarrollo de mediano o de largo plazo.<sup>5</sup> La referencia a este elemento faltante en el enfoque colombiano prepara el camino para la discusión del enfoque emergente alternativo, el enfoque gobernado por consideraciones estratégicas.

*El enfoque gobernado por consideraciones estratégicas.* A primera vista, el diseño de las políticas industriales en Brasil sigue un estilo más tradicional que en Colombia. El gobierno central define las políticas y las ejecuta a través de un conjunto de agencias. En abril del 2004 se lanzó una nueva política industrial y, a principios del 2005, se creó la Agencia Brasileña para el Desarrollo Industrial con el fin de coordinar la ejecución de las políticas industriales y controlar su progreso en las distintas agencias.

La política industrial brasileña tiene una visión estratégica bien definida resaltando la necesidad de seleccionar un pequeño conjunto de sectores industriales que deben ser promovidos mediante políticas verticales selectivas. Es decir, las políticas brasileñas son la expresión de una voluntad política definida de cambiar el vector de bienes y servicios producidos por la economía en una dirección definida y no se trata simplemente de

---

5 No fue siempre así en Colombia. Apenas hasta el año 2000, en un documento de política del ahora extinto Ministerio de Desarrollo Económico colombiano se hizo una distinción entre, por una parte, las cadenas de producción existentes que requerían un mayor fortalecimiento y desarrollo y, por otra, nuevas cadenas de producción que deberían promoverse para convertir al país en un actor en los mercados en los que aún está ausente. Sobre este particular, véase Melo (2001).



un conjunto de medidas y acciones de política destinadas a promover y asistir a los sectores existentes. Los sectores industriales seleccionados para atención especial caen en dos categorías. En la primera categoría están, en la terminología de la política industrial brasileña, los sectores de “opción estratégica”. Éstos son los sectores de semiconductores, programas informáticos, productos farmacéuticos y bienes de capital (Governo Federal do Brasil, 2003). La segunda categoría la constituyen un conjunto de sectores considerados como los “portadores del futuro”, presumiblemente por su potencial de afectar profundamente la productividad y la competitividad. Éstos son: la biotecnología, la nanotecnología y la producción de energía a partir de la biomasa (Jaguaribe, 2004; Teixeira, 2005).

La participación del sector privado también es importante en este enfoque. El documento fundamental de la política brasileña declara explícitamente que “tanto la multiplicidad de situaciones como las especificidades a nivel de las empresas reafirman la necesidad de que se discutan y se negocien con el sector privado las políticas industriales, tecnológicas y de comercio exterior, por cuanto aquél es responsable de las inversiones productivas y de la producción industrial” (Governo Federal do Brasil, 2003, 10). Más aún, la recientemente constituida Agencia Brasileña para el Desarrollo Industrial debe ser gobernada por un consejo deliberativo constituido por ocho representantes del gobierno y siete del sector privado y de la sociedad civil. En adición, se han organizado foros de competitividad específicos para las distintas cadenas de producción como instrumentos de una alianza público-privada para abordar los temas que afectan la competitividad de las cadenas de producción seleccionadas (esto se discutirá más adelante en el presente capítulo).

El enfoque impulsado por consideraciones estratégicas se practica en relativamente pocos países: Argentina, Costa Rica, México y Venezuela, además de Brasil. Entre éstos, Costa Rica merece una consideración especial. Como concluyó uno de los autores del presente capítulo, la estrategia de desarrollo de Costa Rica se basa en la tecnología y en el capital humano, jugando el papel principal la inversión extranjera directa de algunas multinacionales de alta tecnología (Rodríguez-Clare, 2001). Sin embargo, dos características diferencian el enfoque costarricense de atraer la inversión extranjera de otros enfoques. Primero, en el contexto de una fuerte alianza pública-privada, el sector privado, representado por la Coalición Costarricense para Iniciativas de Desarrollo, juega el papel principal en la atracción de la inversión extranjera. Segundo, desde principios de los años noventa la estrategia se ha concentrado en sólo unos cuantos sectores. Por ejemplo, el plan estratégico de 1993 se centró en las industrias eléctrica, electrónica y de telecomunicaciones (Rodríguez-Clare, 2001).

Muchas características son comunes a ambos enfoques. En particular, todas las características generales de las políticas industriales emergentes

en América Latina, señaladas al principio de este capítulo, son compartidas por los dos enfoques y éstos tienen muchas concepciones, temas y políticas en común.

¿Qué explica entonces la existencia simultánea de los dos enfoques? En el presente capítulo se sugiere una hipótesis preliminar que combina determinantes de economía política con elementos institucionales. Según esta hipótesis, para que en un país determinado domine el enfoque gobernado por las consideraciones estratégicas, se requiere la confluencia de al menos dos de los siguientes tres elementos: a) la existencia de una tecnocracia suficientemente fuerte; b) la existencia de instituciones oficiales en las que esa tecnocracia pueda ejercer su influencia profesional e intelectual,<sup>6</sup> y c) la presencia de núcleos de empresarios privados que sean capaces de ir más allá de una visión corporativista de corto plazo y de interactuar con la tecnocracia para generar una perspectiva estratégica de largo plazo para las políticas de desarrollo productivo. En la experiencia latinoamericana, la tecnocracia se ve a sí misma como la representante tanto del punto de vista del futuro del país como de los intereses de la racionalidad técnica. Sin embargo, si este segmento social no es suficientemente fuerte, si no está suficientemente representado en la burocracia estatal, si son débiles o inexistentes las agencias particulares a través de las cuales pueda expresar sus opiniones e intereses a favor de la racionalidad y si no cuenta con un aliado en por lo menos un segmento de la clase empresarial, no podrá ser una influencia dominante en la conformación de las políticas públicas. La posibilidad de que el país desarrolle un enfoque gobernado por consideraciones estratégicas se vuelve nula.

En ausencia de una tecnocracia lo bastante fuerte que se exprese a través de instituciones fuertes y capaces (y posiblemente aliadas a un segmento de la clase empresarial orientado a largo plazo), la economía política predominante en los países de América Latina genera políticas de desarrollo productivo moldeadas por la influencia de los sectores productivos existentes y las consideraciones estratégicas y de largo plazo se ven relegadas, lo que produce como resultado un enfoque predominantemente impulsado por la demanda.

---

6 El tipo de agencias oficiales a las que se refiere dicha afirmación son las agencias de planeación, los bancos públicos de desarrollo, los ministerios de industria y comercio, las agencias de ciencia y tecnología y las agencias de apoyo al comercio exterior.

## Una muestra de las actuales políticas industriales en América Latina

Las políticas de desarrollo productivo incluyen un conjunto diverso de elementos: las políticas comerciales; las políticas de inversión; las políticas de ciencia y tecnología; las políticas dirigidas a la promoción de las microempresas y de las pequeñas y medianas empresas; las políticas de capacitación y mejoramiento de los recursos humanos y las políticas de desarrollo regional pertenecen todas a este conjunto. Dado que el propósito del presente capítulo es sólo ofrecer una ilustración general de los tipos de políticas de desarrollo productivo que se utilizan en la región, la discusión se limita a cuatro subconjuntos de políticas, a saber:

- Las dirigidas a promover la innovación y el desarrollo tecnológico.
- Las encaminadas a fomentar la integración y a fortalecer las redes de producción.
- Las dirigidas a promover el crecimiento del producto y la inversión.
- Las de promoción de exportaciones.

En Cepal (2004) y en Melo y Rodríguez-Clare (2005) se pueden hallar discusiones más completas de las políticas industriales de la región.

### *Las políticas y las instituciones de promoción de la innovación y el desarrollo tecnológico*

La discusión se inicia con un repaso de los cambios en la dimensión institucional de las políticas de ciencia y tecnología en las décadas recientes, para luego examinar la gama de intervenciones gubernamentales dirigidas a promover la innovación y el desarrollo tecnológico.

*La dimensión institucional.* En el campo de las políticas de desarrollo tecnológico han ocurrido grandes transformaciones conceptuales e institucionales. Como lo señala la Cepal (2002), en la época de la sustitución de importaciones el sector público tuvo un papel fundamental mediante su apoyo directo e indirecto al desarrollo de capacidades tecnológicas. Una forma fue la creación de la infraestructura institucional para la ciencia y la tecnología, la cual consta de dos piezas clave. La primera fue el establecimiento de agencias públicas autónomas descentralizadas –los Consejos Nacionales de Ciencia y Tecnología– a los que se les encargó la responsabilidad de la formulación de las políticas del área y la promoción

de la investigación científica y del desarrollo tecnológico. La segunda parte, que antecedió al establecimiento de los consejos nacionales, consistió en toda una gama de institutos y laboratorios públicos de investigación, localizados tanto dentro como fuera de las universidades públicas.

El concepto básico detrás de esta infraestructura institucional fue que para el Estado era suficiente organizar y subsidiar como bienes públicos la oferta de conocimiento científico y destrezas tecnológicas. La idea era que, resolviendo el cuello de botella en el lado de la oferta, se llegaría casi automáticamente a una situación en que las tecnologías fuesen adoptadas por empresas, en el lado de la demanda.<sup>7</sup>

El modelo basado en la oferta terminó en crisis y vino a ser remplazado en numerosos países en la década de 1990 por un nuevo enfoque que puso el énfasis en los incentivos del lado de la demanda (Cepal, 2004).<sup>8</sup> En este enfoque, se le asigna prioridad al diseño y a la utilización de instrumentos para promover la demanda de innovación tecnológica y para apoyar la transferencia de conocimiento tecnológico a las empresas de los sectores productivos. Los subsidios a la demanda juegan un papel importante en este modelo, pero se han asignado de forma tal que las políticas tecnológicas se han vuelto más horizontales y más neutrales.

El nuevo enfoque estuvo acompañado de una reforma institucional. Los principales componentes de la reforma fueron una mayor formalización legal del sistema nacional de ciencia y tecnología; la introducción de programas (o, inclusive, agencias) de financiación para la modernización tecnológica, claramente diferenciados de los programas (o agencias) tradicionales a cargo de la financiación de la investigación científica; la implementación de un enfoque más participativo que asigna un mayor papel al sector empresarial y permite más diálogo con él; la separación de la función de diseño de políticas con respecto a las funciones de programación, promoción, ejecución y evaluación, y la asignación de ambas funciones a agencias gubernamentales distintas.

Un cambio conceptual e intelectual que contribuyó a crear y a moldear la atmósfera para la reforma fue la cada vez mayor aceptación en la región de la idea de la innovación productiva como práctica social conducida por una amplia variedad de actores. La mayor parte de las élites responsables por las políticas de ciencia y tecnología adoptó las herramientas conceptuales del enfoque de los sistemas nacionales de innovación y las aplicó al análisis de los temas estratégicos, institucionales y de políticas.

---

7 Esta manera de concebir la relación entre ciencia y tecnología y sus aplicaciones productivas en las empresas se conoce como el modelo de oferta lineal. Véanse las discusiones en Cepal (2002, 2004).

8 Se puede consultar una discusión del proceso que condujo a este resultado en Melo y Rodríguez-Clare (2005).

Numerosos países incorporaron formalmente esta idea sistémica en sus reformas legales de los años noventa, como se observa enseguida.

*Los fondos tecnológicos.* El instrumento de política pública más importante desarrollado por los países en la región para apoyar la innovación tecnológica es el fondo tecnológico. Los fondos tecnológicos proporcionan créditos, subsidios o donaciones a las empresas que se comprometen a realizar innovación y modernización tecnológica. En la forma en que se diseñan los fondos tecnológicos también se expresa la diferencia entre el enfoque gobernado por consideraciones estratégicas y el enfoque impulsado desde la demanda. Así, el esquema brasileño de fondos orientados a sectores específicos tipifica claramente una política de largo plazo dirigida hacia el fortalecimiento de un conjunto particular de sectores productivos. El propósito de los catorce fondos brasileños es la promoción de la investigación y el desarrollo (*I&D*) en los sectores del gas natural, las tecnologías de información, los recursos hídricos, la energía, los negocios agrícolas, la infraestructura, la minería, el transporte terrestre, la industria espacial, las telecomunicaciones, la salud, la biotecnología y la aeronáutica, así como también apoyar la cooperación tecnológica entre los centros universitarios de investigación y las empresas.<sup>9</sup> Los fondos sectoriales de Brasil se financian típicamente con ingresos de las empresas de cada sector. Las leyes que establecen cada fondo sectorial individual definen la proporción del ingreso de las empresas que se debe asignar para las actividades de *I&D* (Cepal, 2004). El cuadro 10.3 presenta las características de siete de los catorce fondos sectoriales brasileños.

Por otra parte, los fondos tecnológicos de la mayoría de los demás países son impulsados desde el lado de la demanda. En el fondo típico impulsado por la demanda, los recursos provienen del presupuesto público, con frecuencia como contrapartida de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, entidades que han sido muy activas en este frente. El acceso a los fondos es competitivo, lo que es consistente con un enfoque horizontal de políticas en el sentido de que no se concede preferencia a ningún sector particular (Cepal, 2004). El sistema chileno de fondos ilustra este enfoque basado en los subsidios a la demanda (*véase* el cuadro 10.4).

---

9 El fondo dedicado para este propósito es el *Fundo Verde e Amarelo*.

### *Las políticas de fomento a la integración y al fortalecimiento de las redes de producción*

Es posible utilizar varias clasificaciones alternativas para organizar la información acerca de las variadas políticas de promoción de las redes empresariales que se practican en la región. Para los propósitos del presente capítulo se utiliza la clasificación propuesta por Dini (2002), quien distingue entre las redes horizontales, las redes verticales y las redes territoriales. Las horizontales son esquemas de cooperación entre empresas pequeñas y medianas. Las verticales resultan de los vínculos entre las grandes empresas y sus proveedores (que con frecuencia son pequeñas y medianas). Las territoriales son esquemas de colaboración entre las empresas y otros actores (los gobiernos locales, las universidades, las organizaciones no gubernamentales y otras) de las comunidades locales (ciudades, regiones, distritos) dirigidas al desarrollo de ventajas competitivas apropiables por las empresas participantes. El cuadro 10.5 ofrece un resumen de los países que tienen programas dirigidos a la promoción de redes horizontales, verticales y territoriales.

### *Los incentivos fiscales y financieros para la producción y la inversión*

Los incentivos fiscales y financieros para la producción y para la inversión son incentivos que, al menos en principio, están abiertos a todos los productores que cumplen ciertas condiciones (específicas a la línea de crédito o incentivo fiscal en cuestión), independientemente de que produzcan para el mercado interno o para el mercado externo. Dichos incentivos pueden dividirse en dos amplias categorías, dependiendo de si predomina un esquema de incentivos horizontales o si se hace énfasis en las políticas selectivas. Las políticas horizontales se emplean tanto en los países que practican un enfoque gobernado por consideraciones estratégicas como por los países que implementan un enfoque impulsado por la demanda. En contraste, las políticas selectivas son características del subconjunto de países que practican el enfoque gobernado por consideraciones estratégicas. (En la región, un cierto número de países pertenecientes a ambas categorías tradicionalmente han aprobado incentivos tributarios a favor de sectores específicos con el propósito de atraer la inversión extranjera directa a sus sectores de recursos naturales, principalmente a los hidrocarburos y a la minería).

Cuadro 10.3 Los fondos sectoriales tecnológicos de Brasil

| <i>Fondo sectorial</i>                                                                                                 | <i>Objetivos</i>                                                                                                                                                                                   | <i>Origen de los recursos financieros</i>                                                                                              | <i>Actividades</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CT-Petro (1999)<br>Fondo sectorial para el sector del petróleo y gas natural. Establecido por la Ley No. 9487 de 1997. | Desarrollo del sector mediante la promoción de la investigación y desarrollo y la capacitación de recursos humanos.                                                                                | El 25% del valor de las regalías que excedan el 5% de la producción de petróleo y gas natural.                                         | Colaboración en la definición de políticas y la implementación de programas específicos. En 2001, el CNPq aprobó 144 proyectos por valor de 7 millones de reales. El gasto entre enero y noviembre de 2003 fue de 16.431.002,70 reales (US\$5.339.942).                                                                                                                                                               |
| CT-Energ<br>Fondo sectorial para el sector energético. Establecido por la Ley No. 9991 de 2000.                        | Desarrollo del sector mediante la promoción de la investigación y el desarrollo.                                                                                                                   | Entre 0,75% y 1% de los ingresos netos de las empresas con concesiones para la generación, transmisión y distribución de electricidad. | En 2001 el CNPq aprobó 132 proyectos de investigación y desarrollo incluyendo la inversión de 8 millones de reales por el Fondo. En 2001 se firmó un acuerdo de asociación entre la Agencia Nacional de Energía Eléctrica y el CNPq para promover la cooperación entre los centros de investigación y las empresas. Los gastos totales entre enero y noviembre de 2003 fueron de 8.397.983,70 reales (US\$2.729.276). |
| CT-Hydro<br>Fondo sectorial para los recursos de agua. Establecido por la Ley No. 9993 de 2000.                        | Reducción de disparidades entre regiones mediante inversiones en actividades de ciencia y tecnología de importancia para el sector. Fortalecimiento de la sostenibilidad de los recursos hídricos. | Conformado por el 4% de la compensación financiera de empresas generadoras de electricidad.                                            | Financiación de proyectos y programas de desarrollo científico y tecnológico para el mejoramiento de la calidad y el uso del agua. En 2002, se invirtieron 28,6 millones de reales, de los cuales al menos 4 millones fueron para capacitación de personal especializado. Los gastos entre enero y noviembre de 2003 fueron de 3.735.635,85 reales (US\$1.214.051).                                                   |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 10.3)

| Fondo sectorial                                                                                       | Objetivos                                                                                               | Origen de los recursos financieros                                                                                                                                                                                              | Actividades                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CT-INFO<br>Fondo sectorial para tecnologías de información. Establecido por la Ley No. 10176 de 2001. | Promoción de la competitividad del sector mediante programas y proyectos de investigación y desarrollo. | Por lo menos el 5% de la rotación anual bruta en el mercado interno de bienes internos de tecnología de información (TI) de las empresas productoras de bienes y servicios relacionados con TI que reciban incentivos fiscales. | Se estima que cada año se gastan más de 50 millones de reales en la promoción de actividades de investigación y desarrollo en este sector. El gasto entre enero y noviembre de 2003 fue de 9.917.983,70 reales (US\$3.223.264).   |
| Fondo sectorial para los negocios agrícolas. Establecido por la Ley No. 10332 de 2001.                | Consolidar la posición competitiva de productos de este sector en los mercados internacionales.         | La Ley No. 10168 de 2000 estipula los recursos de financiación para este fondo, que recibe el 17,5% de los recursos cubiertos por esa ley.                                                                                      | Financiación de actividades de investigación y desarrollo y ciencia y tecnología. El gasto entre enero y noviembre de 2003 fue de 2.140.277,92 reales (US\$695.573).                                                              |
| FVA<br>"Fondo Verde y Amarillo". Establecido por la Ley No. 10168 de 2000.                            | Promoción de cooperación tecnológica entre universidades, centros de investigación y empresas.          | Contribuciones en forma de regalías de empresas que posean licencias o adquieran <i>know-how</i> en el exterior.                                                                                                                | Se dedica un mínimo del 30% de los recursos a capacitación y modernización tecnológicas en las regiones del norte, noroeste y medio oeste. El gasto entre enero y noviembre de 2003 fue de 58.071.768,19 reales (US\$18.872.853). |

(Continúa en la página siguiente)



(Continuación cuadro 10.3)

| Fondo sectorial                                                                             | Objetivos                                                                                                                                                                                      | Origen de los recursos financieros                                                                                                                                                                          | Actividades                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CT-Infra (2002)<br>Fondo para infraestructura.<br>Establecido por la Ley No. 10197 de 2001. | Subsidios para mantenimiento y modernización de la infraestructura tecnológica de universidades públicas y centros de investigación.<br>Mejorar la competitividad de los sectores productivos. | El fondo consiste en el 20% de los recursos asignados a cada fondo sectorial del Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y de otros fondos para la financiación de actividades científicas y tecnológicas. | En 2002, se suministraron 100 millones de reales para ciencia y tecnología. Las regiones del norte, noroeste y medio oeste deben recibir por lo menos el 30% de los recursos. El gasto entre enero y noviembre de 2003 fue de 70.284.331,74 reales (US\$22.841.837). |

Fuente: Cepal, 2004.

Nota: Este cuadro sólo incluye los fondos que gastaron más de 1.500.000 reales en 2003. CNPq = Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico).

Cuadro 10.4 Fondos de apoyo a las actividades de ciencia y tecnología en Chile

| Fondo y organismo administrador                                                                   | Objetivos                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Beneficiarios                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Origen y destino de los recursos financieros                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt). Administrado por Conicyt.       | Promover el desarrollo de la investigación fundamental científica y tecnológica para crear o mejorar métodos y medios de producción de bienes y servicios.                                                                                                                                                | Personas naturales o institutos de investigación que utilicen varios programas de financiación.                                                                                                                                                                                                  | Contribuciones asignadas bajo la Ley de Presupuesto Nacional, legados y donaciones internas e internacionales sin otro propósito. Los beneficiarios se seleccionan por convocatoria pública.                                                                                                                                         |
| Fondo para la Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondet). Administrado por Corfo. | Fortalecer la capacidad científica y tecnológica de universidades y centros de investigación para mejorar la competitividad de las empresas. El fondo financia proyectos en áreas prioritarias (recursos naturales, áreas promisorias para la creación de valor agregado y otras de alto impacto social). | Instituciones sin ánimo de lucro, individualmente o en asociación, que realicen actividades de investigación y desarrollo (I&D) y tengan existencia legal de por lo menos cinco años. El fondo exige la participación de empresas, en especial de las que trabajan en el campo de la tecnología. | El fondo financia hasta 60% del costo de los proyectos con un límite de 450 millones de pesos (US\$640.000). Las instituciones y empresas deben contribuir por lo menos con el 20%. Los beneficiarios se seleccionan por concurso, por proyectos de I&D y con base en ventana abierta para proyectos de transferencia de tecnología. |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 10.4)

| Fondo y organismo administrador                                         | Objetivos                                                                                                                                            | Beneficiarios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Origen y destino de los recursos financieros                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fondo para el Desarrollo y la Innovación (FDI). Administrado por Corfo. | Mejorar la innovación tecnológica en áreas con impactos estratégicos en el desarrollo económico y social.                                            | Instituciones sin ánimo de lucro y centros tecnológicos vinculados a actividades de I&D, transferencia de tecnología y servicios relacionados. Consorcios tecnológico-empresariales constituidos por al menos tres empresas no vinculadas entre sí antes de la fecha de solicitud, asociadas con uno o más centros tecnológicos. | Por terminación del proyecto; anuncios de concursos para la ejecución de líneas de trabajo específicas y acuerdos de ventana abierta (nueva forma de asignación). El fondo financia los gastos operativos, administrativos, de recursos humanos, subcontratos y cualquier otro campo requerido por el proyecto.                                 |
| Proyectos de Desarrollo Asociado (Profo). Administrado por Corfo.       | Mejorar la competitividad de un grupo de empresas que buscan resolver problemas de gerencia y mercadeo conjuntamente.                                | Pequeñas y medianas empresas con ventas anuales entre 2.400 y 100.000 UF. Las ventas mínimas son de 1.200 UF para empresas agrícolas y las ventas máximas de 200.000 UF en el caso de empresas manufactureras que se asocien en grupos de por lo menos cinco empresas.                                                           | Con base en ventana abierta: las empresas deben contactar intermediarios de Corfo que proveerán los formularios de solicitud y designarán profesionales para diagnosticar el proyecto.                                                                                                                                                          |
| Fondo de Asistencia Técnica (FAT). Administrado por Corfo.              | A través de consultores, para incorporar técnicas de gerencia en las operaciones de las empresas o nuevas tecnologías en sus procesos de producción. | Empresas chilenas que requieren apoyo externo especializado y tengan ventas anuales netas de no más de 100.000 UF. Se designan los consultores individualmente.                                                                                                                                                                  | Con base en ventana abierta: asistencia FAT individual; para el diagnóstico inicial Corfo contribuye con 17 UF y la empresa con 3 UF; posteriormente Corfo financia hasta el 50% de los costos de consultoría. En el caso de arreglos colectivos, Corfo financia hasta el 50% de los costos de consultoría con un máximo de 100 UF por empresa. |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 10.4)

| <i>Fondo y organismo administrador</i>                                              | <i>Objetivos</i>                                                                                                                                                                                                  | <i>Beneficiarios</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <i>Origen y destino de los recursos financieros</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fondo Nacional para el Desarrollo Tecnológico y Productivo. Administrado por Corfo. | Promover, guiar y patrocinar, por medio de cinco líneas de asistencia, proyectos en los campos de innovación tecnológica, transferencia de tecnología asociativa e implementación de infraestructura tecnológica. | Con las líneas de crédito 1, 2, 3 y 5 se financia a empresas privadas productoras de bienes y servicios que puedan demostrar la capacidad técnica, administrativa y financiera necesaria y no estén atrasadas en sus obligaciones. Pueden presentar solicitud individualmente o en asociación, en este último caso siempre y cuando no estén vinculadas comercialmente entre sí. Con la línea de crédito 4 se financia a empresas productoras de bienes y servicios que pertenezcan a un sólo sector de producción y soliciten asistencia para resolver problemas tecnológicos de naturaleza asociativa. | Con base en ventana abierta; para las líneas de crédito 1, 2, 3 y 5 se debe enviar una solicitud de financiación a Fontec o Corfo, que considerarán el proyecto de acuerdo con sus reglas para las solicitudes, junto con información sobre la condición legal y financiera de la empresa. Con base en ventana abierta, la línea 4 requiere una solicitud para la etapa de diagnóstico que incluye la preparación de un análisis de aplicabilidad (pertinencia) para Fontec o Corfo. |

Fuente: Cepal, 2004.

Nota: UF = unidades fiscales.

**Cuadro 10.5** Programas de promoción de redes de producción horizontal, vertical y territorial

| <i>País</i> | <i>Horizontal</i> | <i>Vertical</i> | <i>Territorial</i> |
|-------------|-------------------|-----------------|--------------------|
| Argentina   |                   | x               |                    |
| Brasil      | x                 | x               | x                  |
| Chile       | x                 | x               | x                  |
| Colombia    | x                 | x               |                    |
| Costa Rica  |                   | x               |                    |
| Ecuador     | x                 |                 |                    |
| El Salvador | x                 |                 | x                  |
| Honduras    | x                 |                 |                    |
| México      | x                 | x               | x                  |
| Nicaragua   | x                 | x               | x                  |
| Perú        | x                 |                 | x                  |
| Uruguay     | x                 |                 |                    |

*Fuente:* Dini, 2002.

Esta discusión de incentivos para la inversión y la producción se limita a una descripción de las prácticas mediante las que se implementan las políticas selectivas en los países que utilizan el enfoque gobernado por consideraciones estratégicas. En Cepal (2004) y en Melo y Rodríguez-Clare (2005) se pueden encontrar resúmenes panorámicos de las formas horizontales de apoyo financiero y fiscal proporcionado por las entidades gubernamentales en la región.

Desde mediados de la década de los noventa, la forma en que se practican en la región las políticas selectivas ha cambiado de manera significativa. Para apreciar el contraste entre la vieja y la nueva forma, es ilustrativo empezar recordando la situación que se presentaba en un momento tan tardío como el año 2001. En ese año, Melo (2001) halló que, en los países latinoamericanos que empleaban incentivos selectivos financieros o fiscales para promover la producción y la inversión, los sectores basados en recursos naturales eran el objetivo más frecuente de esos incentivos. En la mayoría de los casos, los incentivos se diseñaban para atraer la inversión extranjera directa (*véase* el cuadro 10.6).

Aparte del sesgo a favor de los sectores de recursos naturales, el rasgo más sobresaliente de la información del cuadro 10.6 es que los incentivos tributarios se utilizan con más intensidad que las líneas de crédito como instrumentos para estimular la inversión y la producción. El predominio de los incentivos tributarios refleja que el propósito de la mayoría de los incentivos fue promover la inversión extranjera directa en los sectores primarios tradicionales. Como es bien sabido, los inversionistas extranje-

**Cuadro 10.6** Incentivos financieros y fiscales para sectores específicos en América Latina y el Caribe, 2001.

| <i>País</i>             | <i>Préstamos a sectores<br/>específicos (distintos al de<br/>agricultura)</i>                                               | <i>Incentivos tributarios a<br/>sectores específicos</i>                                           |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina               |                                                                                                                             | Minería, silvicultura                                                                              |
| Bahamas                 |                                                                                                                             | Hotelería, servicios<br>financieros, licores y cerveza                                             |
| Barbados                |                                                                                                                             | Servicios financieros, seguros,<br>tecnologías de información                                      |
| Belice                  |                                                                                                                             | Minería                                                                                            |
| Bolivia                 |                                                                                                                             | Minería                                                                                            |
| Brasil                  | Petróleo, gas natural,<br>embarque, energía,<br>telecomunicaciones,<br>programas informáticos,<br>industria cinematográfica |                                                                                                    |
| Chile                   |                                                                                                                             | Silvicultura, petróleo,<br>materiales nucleares                                                    |
| Colombia                | Industria cinematográfica                                                                                                   |                                                                                                    |
| Costa Rica              |                                                                                                                             | Silvicultura, turismo                                                                              |
| Ecuador                 |                                                                                                                             | Minería, turismo                                                                                   |
| El Salvador             | Minería, sector servicios <sup>a</sup>                                                                                      |                                                                                                    |
| Guyana                  |                                                                                                                             | Negocios del agro                                                                                  |
| Honduras                | Sector transporte,<br>camarones                                                                                             |                                                                                                    |
| Jamaica                 |                                                                                                                             | Industria cinematográfica,<br>turismo, bauxita, aluminio,<br>construcción de fábricas              |
| México                  | Industria cinematográfica                                                                                                   | Silvicultura, industria<br>cinematográfica, transporte<br>aéreo y marítimo, industria<br>editorial |
| Nicaragua               |                                                                                                                             | Turismo                                                                                            |
| Panamá                  |                                                                                                                             | Turismo, silvicultura                                                                              |
| Perú                    |                                                                                                                             | Turismo, minería, petróleo                                                                         |
| República<br>Dominicana |                                                                                                                             | Turismo, negocios del agro                                                                         |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 10.6)

| País              | <i>Préstamos a sectores<br/>específicos (distintos al de<br/>agricultura)</i> | <i>Incentivos tributarios a<br/>sectores específicos</i>                                                                                                       |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Trinidad y Tobago |                                                                               | Hotelería, construcción                                                                                                                                        |
| Uruguay           |                                                                               | Hidrocarburos, impresión,<br>embarques, silvicultura,<br>industria militar, aerolíneas,<br>periódicos, radiodifusoras,<br>teatro, industria<br>cinematográfica |
| Venezuela         |                                                                               | Hidrocarburos y otros<br>sectores primarios                                                                                                                    |

Fuente: Melo, 2001.

Nota: a. Las industrias de servicios incluidas con líneas de crédito propias son turismo, transporte, programas informáticos y otros servicios.

ros generalmente no tienen restricciones de crédito, por lo que las líneas de crédito no representan mucho incentivo para ellos.

La mayor parte de los incentivos del cuadro 10.6 se mantienen todavía<sup>10</sup> y son parte integral del conjunto de políticas de desarrollo productivo en esos países. Sin embargo, se han desarrollado nuevos métodos y nuevas políticas que representan la dirección a seguir en el futuro.

Para ilustrar la dirección en la que están empujando las nuevas políticas, considérese la forma en que se ha trabajado la idea de los foros de competitividad como expresión de la alianza público-privada en Argentina y en Brasil en los últimos años. Comenzando en 2000 en Brasil y en 2003 en Argentina, las autoridades han instituido foros de competitividad para algunas cadenas de producción seleccionadas. Aunque la idea de organizar dichos foros para el diálogo y la cooperación público-privada debe haberse inspirado en la experiencia colombiana de los Encuentros Nacionales de Competitividad, la idea ha experimentado importantes transformaciones en las manos de los encargados de las políticas argentinas y brasileñas. Los foros de competitividad pasaron a ser un elemento del enfoque gobernado por consideraciones estratégicas. En adición, los formatos organizativos argentino y brasileño incorporan dos cambios mayores en comparación con el modelo colombiano. En primer lugar, los foros existen para cadenas de producción, de manera que no existe en

10 Una excepción notable y bien conocida es el cambio en el régimen tributario y de regalías para la inversión privada en el sector de hidrocarburos en Venezuela en el gobierno del presidente Chávez.

los mencionados países nada comparable a los Encuentros Nacionales de Competitividad, que jugaron un papel tan prominente en la experiencia colombiana. En segundo lugar, Argentina y Brasil se han abstenido de replicar las redes temáticas del esquema colombiano.

A semejanza del modelo colombiano, los foros argentinos y brasileños apuntan a realizar el diagnóstico de los obstáculos para la competitividad que encuentran las cadenas de producción seleccionadas y a llegar a acuerdos en materia de planes de acción y de compromisos para eliminar dichos obstáculos. La iniciativa brasileña incorpora también los contratos de competitividad – los cuales deben ser firmados por el gobierno, los empresarios y los trabajadores– en los que se definen los compromisos que asumen todos los participantes representados en el foro particular. En el momento de escribir el presente libro (mediados de 2006), se habían establecido nueve foros de competitividad en Argentina y 16 en Brasil.

La idea y la práctica de los foros de competitividad incluyen un elemento fuerte de determinación por el lado de la demanda de las medidas de política. Sin embargo, en Brasil y en Argentina, los sectores prioritarios no son sólo los sectores de exportación existentes sino también las cadenas de producción que las políticas nacionales industriales han fijado como prioritarias. Además, algunos de los sectores prioritarios tienen, con base en consideraciones de desarrollo económico, las características de industrias nacientes y se los trata como tales. Esto es especialmente claro en Argentina, donde las cadenas de producción priorizadas han recibido tratamiento diferencial y son ahora objeto de regímenes legales promocionales.<sup>11</sup> Los regímenes especiales legales incluyen estabilidad fiscal por un período de 10 años, la exención de impuestos a la renta sobre las utilidades, la exención de derechos de importación para los insumos, los materiales y el equipo destinados a ser usados en proyectos de investigación y desarrollo y el establecimiento de fondos sectoriales específicos para financiar proyectos de inversión y contribuir con capital de riesgo y con capital semilla a la creación de nuevas empresas en los sectores seleccionados.<sup>12</sup> Los sectores más consolidados que participan en el marco de los foros de competitividad, como el sector de materiales para las obras de construcción civil y la cadena de producción de los bienes de madera y los muebles, reciben apoyo en una variedad de formas (como capacitación laboral, mejoramiento de la calidad, facilitación del comercio exterior, información de mercados y planeación estratégica),

---

11 Por ejemplo, el Régimen Promocional para la industria de la computación y el Régimen Promocional para Industrias de Biotecnología.

12 Entre los fondos específicos del sector han recibido especial atención el fondo de biotecnología y el de la industria de la computación.



pero no reciben trato de régimen promocional especial y tampoco reciben incentivos fiscales o financieros sustanciales. En particular, a diferencia de la industria informática y de la biotecnología, dichos sectores no reciben el beneficio de un fondo financiero para proyectos de inversión.

### *Los incentivos fiscales y financieros para las exportaciones*

*Los incentivos fiscales.* Los incentivos fiscales a las exportaciones tienen una larga tradición en la región. Se iniciaron en los años sesenta con el régimen de políticas de sustitución de importaciones en países como Argentina, Brasil, Chile y Colombia (Cepal, 2004) y posteriormente fueron adoptados en la mayoría de los países y han evolucionado como respuesta a los cambios ocurridos en las reglas del comercio multilateral y en los acuerdos regionales de comercio, y a las peculiaridades y a las restricciones de la situación fiscal en los países particulares. En tiempos más recientes, siguiendo las reglas de la Organización Mundial del Comercio, algunos países de América del Sur han reducido o eliminado los reembolsos de los impuestos y de los aranceles para los exportadores. Por contraste, son comunes las exenciones tributarias (de impuestos directos y de impuestos indirectos) que favorecen las actividades de exportación en México, en América Central y en el Caribe. Un mecanismo de promoción de exportaciones utilizado en la mayor parte de los países es el tratamiento especial que se concede a las zonas de procesamiento de las exportaciones. Estas zonas son el instrumento favorito en la región para canalizar incentivos tributarios hacia los inversionistas extranjeros dispuestos a establecer, en esos enclaves, unidades de producción orientadas a la exportación. En el cuadro 10.7 se resumen los incentivos fiscales concedidos por los países en la región.

*El apoyo financiero.* En el cuadro 10.8 se resumen las diversas formas de apoyo financiero ofrecido por las entidades del sector público a los exportadores. Nótese el claro contraste entre un grupo compuesto por los países suramericanos distintos a Bolivia y Perú, más México, Jamaica, Trinidad y Tobago y Barbados, por una parte, y los países centroamericanos más Bolivia y Perú, por la otra. En el primer grupo, el patrón predominante es la disponibilidad de crédito de instituciones financieras oficiales, mientras en el segundo el patrón típico es que no existen recursos públicos disponibles para los exportadores y éstos deben depender de los bancos comerciales privados para sus necesidades de financiación. De los once países que ofrecen financiación del sector público a los exportadores, cuatro lo hacen a través de agencias financieras públicas cuya misión

específica es la de ofrecer crédito a los exportadores domésticos<sup>13</sup> y los siete restantes lo hacen por medio de sus principales bancos públicos de desarrollo o de otras instituciones financieras gubernamentales.<sup>14</sup>

## Una evaluación preliminar de las actuales políticas de desarrollo productivo en la región

Es difícil hacer una evaluación crítica de las políticas de desarrollo productivo en la región por la ausencia de datos cuantitativos sistemáticos tanto sobre la escala de las intervenciones como sobre sus resultados y sus impactos. Por un lado, parece no haber datos confiables sobre el costo fiscal de las políticas industriales para los países. Incluso los datos sobre los recursos dedicados por el sector público a la provisión de créditos y a otras formas de asistencia financiera a las empresas son incompletos. Por otro lado, el subdesarrollo demostrable de los enfoques orientados a los resultados en la administración del sector público en la región significa que las intervenciones públicas para promover el desarrollo productivo carecen típicamente de la batería de línea base y de indicadores de resultados y de impactos que los diseñadores de políticas y los observadores independientes necesitan para evaluar la efectividad de las intervenciones. En la etapa de diseño, las políticas y los programas de desarrollo productivo en la región carecen, en general, de los sistemas de información que permitan la identificación y la medición de los resultados.

La literatura disponible sobre la implementación de las políticas industriales y la evaluación de su impacto refleja estas restricciones. Debido a que la ausencia de indicadores de seguimiento y de impacto produce incertidumbre en cuanto a los efectos de las políticas, los estudios evaluativos no pueden ir más allá de hacer conjeturas sobre probables conexiones entre ciertas tendencias, pero no pueden demostrar relaciones causales estrechas entre las intervenciones de política y los fenómenos

---

13 Los cuatro países y los respectivos bancos de promoción de exportaciones son Colombia con Bancoldex, Jamaica con el Banco Nacional de Jamaica para Exportaciones e Importaciones, México con Bancomext y Venezuela con Bancoex.

14 Los siete países que ofrecen crédito a los exportadores a través de sus principales bancos públicos de desarrollo o de otras instituciones financieras oficiales son Argentina (por medio del Banco de Inversiones y Comercio Exterior, BICE), Barbados (por medio del BIDC), Brasil (por medio del Bndes), Chile (por medio de la Corporación de Fomento de la Producción, Corfo), Ecuador (por medio de la Corporación Financiera Nacional, CFN), Trinidad y Tobago (por medio de Tidgo) y Uruguay (por medio del Banco de la República Oriental del Uruguay).

Cuadro 10.7 Resumen de los incentivos fiscales a las exportaciones

|                                                                 | AR | BO | BR | CH | CO | EC | PE | UR | VE | ME | GU | ES | HO | NI | CR | JA | OC              |
|-----------------------------------------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----------------|
| Deducciones                                                     | Sí | Sí | No | Sí | Sí | No | Sí | Sí | Sí | No | Sí | Sí | Sí | Sí | No | —  | No              |
| Certificados de crédito tributario                              | No | Sí | No | No | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | No | No | No | No | No | No | —  | No              |
| Reintegros                                                      | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | —  | —  | —  | —  | —  | —  | —  | —               |
| Exención de impuesto al valor agregado                          | Sí | Sí | Sí | No | No | Sí | Sí | Sí | No | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí              |
| Exención de otros impuestos indirectos                          | Sí | No | No | No | No | No | No | Sí | No | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí              |
| Exención de impuesto a las utilidades                           | No | No | No | No | Sí | No | Sí | No | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | No | —  | Sí <sup>a</sup> |
| Incentivos basados en el desapeño                               | Sí | No | Sí | Sí | No | No | Sí | No | No | Sí | No | No | No | No | No | —  | Sí <sup>b</sup> |
| Incentivos a empresas mercantiles                               | No | No | No | No | No | No | No | No | No | Sí | Sí | No | No | No | No | —  | No              |
| Zonas francas, de maquila y de proceso de bienes de exportación | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | —  | No              |
| Pago diferido de derechos aduaneros                             | No | No | No | Sí | No | No | No | No | No | —  | —  | —  | —  | —  | —  | —  | —               |

Fuente: Cepal, 2004.

Notas: AR = Argentina; BO = Bolivia; BR = Brasil; CH = Chile; CO = Colombia; EC = Ecuador; PE = Perú; UR = Uruguay; VE = Venezuela; ME = México; GU = Guatemala; ES = El Salvador; HO = Honduras; NI = Nicaragua; CR = Costa Rica; JA = Jamaica; OC = otros países del Caribe; — = no disponible.

a. Granada, Guyana, Santa Lucía y San Vicente y Granadinas son los países que otorgan esta exención.

b. Guyana y los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental tienen esta clase de incentivos.

Cuadro 10.8 Apoyo financiero a las exportaciones de agencias financieras oficiales

|                                                 | AR | BO | BR | CH | CO | EC | PE | UR | VE | ME | GU | ES | HO | NI | CR | JA | OC              |
|-------------------------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----------------|
| Crédito de pre y posembarque                    | Sí | No | Sí | Sí | Sí | Sí | No | Sí | Sí | Sí | No | No | No | No | No | Sí | Sí <sup>a</sup> |
| Crédito de posembarque                          | Sí | No | Sí | Sí | Sí | No | No | Sí | Sí | Sí | No | No | No | No | No | Sí | Sí <sup>a</sup> |
| Promoción comercial                             | Sí | No | Sí | Sí | No | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | No | No | No | No | No | Sí | Sí <sup>b</sup> |
| Financiación de activos fijos                   | No | No | Sí | Sí | Sí | Sí | No | Sí | Sí | Sí | No | No | No | No | No | —  | —               |
| Desarrollo de productos exportables             | No | No | Sí | Sí | Sí | Sí | No | No | Sí | Sí | No | No | Sí | No | No | —  | —               |
| Seguro de crédito de preembarque                | No | No | Sí | No | No | No | Sí | No | No | Sí | No | No | No | No | No | Sí | Sí <sup>a</sup> |
| Seguro de crédito de posembarque                | Sí | No | Sí | No | No | No | No | No | No | Sí | No | No | No | No | No | Sí | Sí <sup>a</sup> |
| Fondo de garantía para exportadores             | No | No | Sí | Sí | No | No | No | No | No | Sí | No | No | No | No | No | Sí | Sí <sup>a</sup> |
| Cobertura de crédito bancario a exportadores    | Sí | No | Sí | Sí | No | No | No | No | No | Sí | No | No | No | No | No | No | No              |
| Financiación a Pymes orientadas a exportaciones | Sí | No | No | No | No | No | Sí | No | No | Sí | No | Sí | No | No | No | No | No              |

Fuente: Cepal, 2004.

Notas: Véase el cuadro 10.7 para las abreviaturas; — = no disponible.

a. Trinidad y Tobago otorga apoyo.

b. Barbados y Trinidad y Tobago conceden este apoyo.

aducidos.<sup>15</sup> Un ejemplo de este enfoque es el hallazgo de Velasco (2003) según el cual las exportaciones no tradicionales aumentaron en aquellas cadenas de producción colombianas que firmaron acuerdos de competitividad orientados a las exportaciones con el gobierno nacional. La conexión propuesta como hipótesis es suficientemente razonable, pero queda en duda qué proporción del aumento en las exportaciones puede acreditarse a las políticas oficiales. En forma semejante, Alonso (2002) presenta un buen inventario de políticas sectoriales en América Central pero queda inhabilitado –por la pura falta de datos sobre los resultados de las políticas– para calibrar sus efectos.

Existen excepciones al carácter tentativo de las evaluaciones de impacto existentes cuando las evaluaciones en cuestión limitan su alcance al examen de programas específicos. Por ejemplo, Larraín, López-Calva y Rodríguez-Clare (2001) y Rodríguez-Clare (2001) evaluaron el gran éxito de las política costarricense orientada a lograr que Intel efectuara inversiones en el país. Estos autores señalan el efecto favorable que tuvo “el tener a Intel adentro”<sup>\*</sup> sobre los esfuerzos de Costa Rica en el sentido de atraer inversión extranjera directa de alta tecnología y mencionan también los encadenamientos hacia atrás generados por las operaciones de Intel (en particular en las áreas de logística y de transporte) y las significativas externalidades derivadas de la capacitación por parte de Intel de su fuerza laboral y de su apoyo a algunos programas educativos en las universidades públicas. Se han evaluado, por otra parte, unos pocos programas de fomento a la integración y al fortalecimiento de redes empresariales. Así, según Dini (2002), Benavente y Crespi (1997a y 1997b) evaluaron los programas chilenos Profo y FAT para pequeñas y medianas empresas; Cepal (2000) evaluó el programa argentino de los Centros para el Desarrollo Empresarial y Ventura (2001) evaluó el programa mexicano de Reconversión Empresarial para Exportaciones. Pero a pesar de estos esfuerzos, la evaluación del impacto de las políticas de desarrollo productivo no se está efectuando en forma rigurosa debido a las restricciones de datos.

Así, la evaluación general de estas políticas que aquí se propone es solamente cualitativa y preliminar hasta que no se cuente con la suficiente cantidad de datos “duros”.

Las incursiones de América Latina en las políticas de desarrollo activistas han sido tímidas e inconsistentes (Rodríguez-Clare, 2004). En gran medida, esto se debe a que las políticas de desarrollo productivo han sido obstaculizadas por su asociación, en la mente de muchas personas, con las

---

15 Para esta parte de la discusión se ha hecho uso de Cepal (2004).

\* Referencia al lema de esa empresa que acompaña a su logo (Intel inside) en las etiquetas de los equipos de cómputo (N. del T.).

viejas políticas industriales de la era de la sustitución de importaciones. Aun cuando las políticas de desarrollo productivo están protagonizando una especie de regreso y rehabilitación, no existe aún un consenso generalizado en cuanto a su potencial y a sus límites. En adición, aún es necesario aclarar algunas cuestiones analíticas e institucionales antes de que las políticas emergentes para el desarrollo productivo de las economías abiertas en esta era de creciente globalización puedan ser una parte confiable de la caja de herramientas de los formuladores de las políticas como lo son hoy, digamos, las políticas fiscales y monetarias.

La expresión más clara de la timidez generalizada para implementar las políticas existentes de desarrollo productivo son los recursos mínimos que se les han dedicado. Si bien es limitada la información disponible, los recursos movilizados por los bancos de desarrollo como porcentaje del PIB (*véase* el cuadro 10.9) ofrecen una medida de cuán limitados son. Poniendo a la República de Corea como punto de comparación, el cuadro 10.9 muestra que aun México y Brasil, que hacen esfuerzos notables en términos absolutos, se quedan bastante cortos con respecto al esfuerzo coreano de 6,7% del PIB. El único país que muestra esfuerzos en la misma categoría es Costa Rica, donde la cartera de préstamos del Banco Nacional de Costa Rica alcanza un impresionante 6,5% del PIB. Desde un principio, un factor limitante en la financiación de las políticas productivas ha sido la crónica restricción presupuestaria característica de los sectores públicos en países con bajo recaudo tributario –característica que es casi universal de las estructuras tributarias latinoamericanas– una restricción que empeora cuando se emprenden esfuerzos de ajuste fiscal.

En la competencia presupuestal con necesidades que se perciben como más apremiantes (por ejemplo, la necesidad de aumentar el gasto social), los requerimientos de financiación de las políticas industriales suelen pasarse por alto o simplemente descartarse. En parte, este resultado es también atribuible a una actitud más vigilante hacia el comportamiento de búsqueda de rentas. Aún no han sido olvidados los costos sociales de la búsqueda generalizada de rentas de la época de la sustitución de importaciones y muchos ven las políticas industriales como sospechosas, aunque generalmente sin una verdadera justificación. Con mucha frecuencia se establece un círculo vicioso: a las agencias a cargo de las políticas industriales que carecen de apoyo suficiente en la opinión pública y de un sector social que las respalde suficientemente, se les asignan recursos presupuestarios limitados; las agencias se desempeñan por debajo tanto de las necesidades como de las expectativas; pierden, por tanto, reputación y peso dentro de la estructura de poder del Estado; su limitado sector de apoyo tiende a encogerse aún más; las nuevas asignaciones de presupuesto son todavía más bajas y empieza entonces una nueva ronda de bajo desempeño, pérdida de reputación y nuevas restricciones presupuestarias.

Cuadro 10.9 Crédito otorgado por bancos públicos de desarrollo

|                               | <i>Brasil (Bndes)</i> | <i>Colombia (Bancoldex)</i> | <i>Costa Rica (BNCR)</i> | <i>México (Bancomext y Nafin)</i> | <i>Perú (Cofide)</i> | <i>República de Corea</i> |
|-------------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------------------|-----------------------------------|----------------------|---------------------------|
| Crédito total (US\$ millones) | 12.542                | 1.152                       | 1.090                    | 23.723                            | 573                  | 45.844                    |
| Como porcentaje del PIB       | 2,8                   | 1,4                         | 6,5                      | 3,7                               | 1,0                  | 6,7                       |

Fuente: Cepal (2004), excepto para Corea, Costa Rica y Perú; las cifras de crédito para estos tres países provienen del Banco Coreano de Desarrollo (<http://www.kdb.co.kr>), la Superintendencia General de Entidades Financieras de Costa Rica (<http://www.sugef.fi.cr>) y la Corporación Financiera de Desarrollo de Perú (<http://www.cofide.com.pe>).

Nota: Las cifras de PIB para los cálculos son del Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial, 2004 (<http://www.worldbank.org>).

Como se concluye en Cepal (2004), los fracasos en la implementación y la percepción de que “las políticas no funcionan” socava su legitimidad entre los empresarios y, de manera algo paradójica, llevan a una situación en la que “los empresarios se quejan de la falta de recursos disponibles para las políticas mientras al mismo tiempo no utilizan completamente los que están disponibles” (Cepal, 2004, 258).

Las restricciones presupuestarias no explican por sí solas las insuficiencias en el desempeño. La débil capacidad institucional es generalizada en los sectores públicos de la región y es la responsable de gran parte de la ineficacia de muchas políticas. Sin embargo, un cierto número de instituciones oficiales responsables de las políticas de desarrollo productivo pertenecen a las islas de competencia y de eficiencia que pueden hallarse en casi cada país de la región (*ver* capítulo 4). Entre éstas están algunas de las instituciones de apoyo a la innovación tecnológica, algunos de los bancos públicos de desarrollo y varios organismos de promoción de exportaciones. En algunas de dichas entidades está empleada una parte del mejor capital humano de los sectores públicos de la región.

Bien aparte de las cuestiones relacionadas con los recursos, con la implementación y con la capacidad institucional, algunas debilidades existentes se derivan del hecho de que los formuladores de las políticas industriales están en el proceso de buscar y encontrar su propio camino, al mismo tiempo que están inmersos en los retos cotidianos planteados por el diseño y la implementación de las políticas. Se está efectuando mucha experimentación en la región en materia de políticas industriales. En estas condiciones, el aprendizaje por ensayo y error y sobre la marcha es inevitable en una situación histórica en la que se presentan desafíos sin precedentes. Estas limitaciones incluyen los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio que imponen restricciones a las políticas industriales; los acuerdos comerciales regionales y bilaterales que imponen restricciones adicionales propias, en ocasiones aun más fuertes; la competencia internacional más intensa que nunca; las brechas tecnológicas que literalmente se amplían día a día, etcétera. Gran parte de la experimentación es pertinente, fresca y promisorio. Pero también hay bastante que está basada en actitudes reactivas o improvisada o inspirada en modas pasajeras.<sup>16</sup>

Una debilidad particular del clima intelectual para la formulación de políticas industriales en varios países de la región es que, si se va a basar el juicio en las políticas efectivamente existentes, la única conclusión es que no se han aprendido las lecciones de otras regiones del mundo. Por ejemplo, dos principios clave de las políticas industriales de la experiencia

---

16 Por ejemplo, en opinión de los autores, algunas de las cosas que se dicen y hacen en el tema de las aglomeraciones de empresas (o *clusters*) tienen toda la apariencia de una adhesión superficial e irreflexiva a lo que está de moda.



de Asia oriental –a saber, que los subsidios deben ser dependientes del desempeño y además temporales– están ausentes en un buen número de las políticas de apoyo practicadas en la región. Las actuales políticas de desarrollo productivo son también vulnerables a las presiones de grupos de intereses especiales y, en ese sentido, siguen siendo peligrosas. Al permitir la posibilidad de intervención selectiva o de políticas que respondan a contextos específicos, éstas pueden terminar abriendo la caja de Pandora de los comportamientos de búsqueda de rentas y otros abusos relacionados, si se aplican en los contextos institucionales equivocados o bajo las reglas de juego equivocadas.

En el lado positivo, sin embargo, algunas características de las políticas de desarrollo productivo emergentes constituyen contribuciones genuinas al arsenal del pensamiento y la práctica del desarrollo económico. Primero, la idea de una alianza público-privada hacia el logro de objetivos de desarrollo cruciales (como la mejora de la competitividad y el aumento de la productividad) y la práctica de los diálogos público-privados sistemáticos y organizados para discutir el diagnóstico de los problemas, las medidas de política y los compromisos de acción son contribuciones importantes a las políticas industriales del futuro. En estos diálogos público-privados, el esfuerzo conjunto para identificar dónde yacen los problemas y dónde se pueden hallar las posibles soluciones, es un anuncio del nuevo estilo de diseño de las políticas industriales que está tomando forma en todo el mundo, un nuevo estilo en el que el proceso de descubrimiento, o de autodescubrimiento, como lo han llamado Hausmann y Rodrik (2002), de dónde están las ventajas competitivas potenciales y cuáles son los obstáculos para su desarrollo, es tan importante como el contenido de las políticas para vencer esos obstáculos.<sup>17</sup>

Segundo, la cantidad pura y simple de experimentación que se está llevando a cabo en la región exhibe los rasgos de todos los procesos de innovación. Se ensayan nuevas formas y medios de hacer política industrial y se someten a las duras pruebas de la realidad, de los intereses internos en conflicto y de la competencia extranjera. El proceso de aprendizaje en curso es una etapa necesaria en la ruta hacia unos nuevos marcos de referencia para la política industrial, más consistentes y menos tímidos en los que las políticas de desarrollo productivo puedan desplegar efectivamente su contribución a las metas del crecimiento económico y la modernización. Como escribió el poeta español Antonio Machado: “Caminante: no hay camino; se hace camino al andar”.

---

17 Este tema se discute en forma inteligente en el importante artículo de Rodrik (2004).

## Referencias

- Alonso, Eduardo. 2002. "Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica". División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Red de Reestructuración y Competitividad, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal), Santiago, Chile.
- Bhagwati, Jagdish. 1982. "Directly-Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities". *Journal of Political Economy* 90 (5): 988-1002.
- Balassa, B. 1971. *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial y el BID
- Benavente, José Miguel y Gustavo Crespi. 1997a. "Impacto del instrumento Profo en la pequeña y mediana empresa". Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.
- . 1997b. "Impacto del instrumento FAT en la pequeña y mediana empresa". Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.
- Bruton, H. 1998. "A Reconsideration of Import Substitution". *Journal of Economic Literature* 36 (2): 903-36.
- Cepal (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe). 2000. "Buenas prácticas internacionales en apoyo a Pymes". Cepal, Santiago, Chile.
- . 2002. "Globalization and Development". Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- . 2004. "Productive Development in Open Economies". Trigésima sesión de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, San Juan, Puerto Rico, junio 28 a julio 2.
- Dini, Marco. 2002. "Programas de fomento de la articulación productiva: Experiencias en América Latina en los años noventa". En *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de casos en América Latina*, Marco Dini y Giovanni Stumpo, editores. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe/Siglo XX, México.
- Edwards, Sebastián. 1994. "Trade and Industrial Policy Reform in Latin America". Documento de trabajo No. 4772 de NBER, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Erzan, Refik, K. Kuwahar, Sarafino Marchese y Renée Vossenaar. 1989. "The Profile of Protection in Developing Countries". *Unctad Review* 1 (1): 29-49.
- Gobierno Federal del Brasil. 2003. "Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior". Brasília.
- Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik. 2002. "Economic Development as Self-Discovery". Documento de trabajo No. RWP02-023 de KSG, Harvard University, Cambridge, MA.

- Industrial Modernisation Centre. 2003. "Green Paper on Industrial Policy in Egypt". The Policy Support Unit, Industrial Modernisation Centre, Cairo, Egypt.
- Jaguaribe, Roberto. 2004. "Política industrial de Brasil: Concepción general, la experiencia de Mercosur y la nueva Pitce". Presentación ante el foro internacional "Competitiveness Policies for the Industrial Sector vis-à-vis the Challenges Posed by Free Trade Agreements", Bogotá, Colombia, mayo 11.
- Krueger, Anne O. 1974. "The Political Economy of the Rent Seeking Society". *The American Economic Review* 64 (3): 291-303.
- Larrín, Felipe, Luis F. López-Calva y Andrés Rodríguez-Clare. 2001. "Intel: A Case Study of Foreign Investment in Central America". En *Economic Development in Central America. Vol. I: Growth and Internationalization*, Felipe Larraín, editor. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Lewis, A. 1955. *The Theory of Economic Growth*. Londres, George Allen and Unwin.
- Lin, Ching-Yuan. 1988. "East Asia and Latin America as Contrasting Models". Suplemento de *Economic Development and Cultural Change: Why Does Overcrowded, Resource-Poor East Asia Succeed: Lessons for the LDCs?* 36 (3): S153-197.
- Lindauer, D. y L. Pritchett. 2002. "What's the Big Idea? The Third Generation of Policies for Economic Growth". *Economía* 3 (1): 1-39.
- Little, Ian M. D., Tibor Scitovsky y Maurice Scott. 1971. *Industry and Trade in Some Developing Countries*. Oxford, R.U., Oxford University Press.
- Little, I. M. D., R. N. Cooper, W. M. Corden y S. Rajapatirana. 1993. *Booms, Crisis, and Adjustment*. Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- Melo, Alberto. 2001. "Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the Turn of the Century". Documento de trabajo No. 459, Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Melo, Alberto y Andrés Rodríguez-Clare. 2005. "Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and the Caribbean". Documento de trabajo No. C-106, Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Prebisch, R. 1950. *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. Lake Success, NY, United Nations Department of Social Affairs.
- Rodríguez-Clare, Andrés. 2001. "Costa Rica's Development Strategy Based on Human Capital and Technology: How It Got There, the Impact of Technology, and Lessons for Other Countries". Documento escrito para el 2001 Human Development Report, United Nations Development Programme, Nueva York.

- . 2004. “Microeconomic Interventions after the Washington Consensus”. Documento de trabajo No. 524, Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Rodríguez-Clare, A., M. Sáenz y A. Trejos. 2002. “Economic Growth in Costa Rica: 1950-2000”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Rodrik, Dani. 2004. “Industrial Policies for the Twenty-First Century”. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA.
- Rosendorff, B., Peter. 2005. “Ideas, Interests, Institutions, and Information: Jagdish Bhagwati and the Political Economy of Trade Policy”. Documento presentado en la conferencia “International Trade and Factor Mobility: Theory and Policy”, realizada como celebración del septuagésimo cumpleaños de Jagdish Bhagwati, Nueva York, agosto 5-6.
- Rosenstein-Rodan, Paul. 1943. “Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe”. *Economic Journal* 53 (210/211): 202-11.
- Sheshinski, E. y L. F. López-Calva. 1999. “Privatization and its Benefits: Theory and Evidence”. Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge, MA.
- Srinivasan, T. N. y Jagdish Bhagwati. 1999. “Outward Orientation and Development: Are Revisionists Right?”. Documento de trabajo 806, Economic Growth Center, Yale University. Disponible en <http://www.columbia.edu/%7Ejb38/Krueger.pdf>.
- Teixeira, Alessandro. 2005. “Industrial Development Policy”. Presentación ante un seminario en el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Velasco, María Piedad. 2003. “Políticas de productividad y competitividad en Colombia, 1998-2002”. Informe preparado para la Cepal y GTZ, Santiago, Chile. Disponible en <http://www.eclac.cl/ddpe/noticias/paginas/8/15078/MaPiedadVelasco.pdf>.
- Ventura, Juan Pablo. 2001. “Política de apoyo a las pequeñas y medianas empresas: análisis del Programa de Reconversión Empresarial para las Exportaciones”. Serie *Estudios y Perspectivas*, No. 1, marzo, Cepal, Buenos Aires, Argentina.



## Las reformas de los sistemas de pensiones y asistencia social

*Carmelo Mesa-Lago y Gustavo Márquez*

DESDE LOS AÑOS OCHENTA, la consolidación de la democracia, la inestabilidad macroeconómica y los cambios en el funcionamiento del mercado de trabajo contribuyeron a generar una fuerte demanda por nuevos instrumentos de protección social. El aumento de la desocupación y el empleo informal llevó a grupos en extrema pobreza o sin acceso al mercado de trabajo formal a demandar alternativas de protección frente a las repetidas turbulencias macroeconómicas, especialmente desde mediados de la década de 1990. Además, la búsqueda de mecanismos para reducir el creciente déficit de algunos sistemas públicos de seguridad social, y la perspectiva de mayor eficiencia y profundización financiera asociada a la implantación de sistemas privados de pensiones ocasionaron la reforma de los sistemas tradicionales de aseguramiento contra los riesgos de vejez, invalidez y muerte.

En el presente capítulo se describen las reformas de las instituciones y políticas de seguro y asistencia social desde finales de los ochenta. Esta introducción pone estas reformas en contexto con las transformaciones del Estado y la economía. En la siguiente sección se describen los cambios en los sistemas de pensiones, en tanto que la última sección se dedica a la evolución de las instituciones y las políticas en materia de asistencia y protección social

Los años noventa fueron una época de reformas concertadas en todos los aspectos de la política social. La consolidación de la democracia en la mayor parte de los países de la región posibilitó la expresión de una serie de demandas sociales por mayor protección y mejor acceso a servicios sociales de alta calidad. Aparte de aumentar el gasto social (*véase el Capítulo 1*), estas demandas exigieron reformar las instituciones a cargo de las políticas sociales, y especialmente las de protección y seguridad

social, que estaban controladas por burocracias ineficaces y grupos que utilizaban los recursos como instrumento clientelista para perpetuarse en el poder.<sup>1</sup> En ninguna otra área fue más claro el agotamiento del viejo modelo de Estado paternalista y burocrático. El sistema público de pensiones basado en contribuciones ligadas al empleo y diseñado para cubrir los riesgos de vejez, invalidez y muerte era el eje central de la política de protección al ingreso. La premisa financiera básica de estos sistemas era una continua expansión del empleo formal que permitiese financiar los beneficios de los trabajadores retirados con base en las contribuciones de los trabajadores activos y cotizantes. Pero el aumento del desempleo, la expansión de los trabajos informales y la recomposición de los sectores productivos,<sup>2</sup> redujo el número de cotizantes y el volumen de cotizaciones a los sistemas de seguridad social. La presión sobre el déficit fiscal que implicaba cubrir los déficit corrientes de los sistemas de seguridad social fue un importante estímulo para la búsqueda de alternativas de financiación y funcionamiento de estos sistemas. Algunos países optaron por reformas paramétricas, tratando de alinear el nivel de beneficios y las contribuciones al sistema sin cambios fundamentales en su estructura, y en particular sin crear sistemas privados de pensiones. En otros países, siguiendo el ejemplo de la reforma de la seguridad social chilena, se hicieron transformaciones estructurales que incluyeron la creación de sistemas privados de pensiones, en algunos casos complementarios del sistema público y en otros sustituyéndolo por completo. Un argumento importante en el contexto de la época era que ese tipo de sistemas privados creaba una serie de instrumentos financieros de largo plazo que podrían contribuir a la profundización del mercado de capitales.

Ahora bien, en un contexto donde la importancia del empleo formal (con contribuciones a la seguridad social y beneficios) está perdiendo significado, las reformas a la seguridad social no responden a las demandas de los grupos sociales excluidos de tales empleos. Es para estos grupos, en algunos casos muy vocales, donde las reformas a los programas de asistencia social se vuelven cruciales. Los programas de asistencia social que existían eran muy pequeños y en general basados en pensiones de gracia para personas de edad avanzada, sin derecho a programas regulares de pensiones. En ese marco, la política de ingresos de los años ochenta consistía en la manipulación de la demanda agregada y no era pensada

---

1 Para una discusión detallada del “modelo tradicional” en política social y sus cambios, ver Franco (1996) y Molina (2002).

2 En particular la creciente importancia relativa del empleo en los sectores de servicios, donde las tasas de afiliación y contribución a los sistemas de seguridad social son menores.

como parte de la política social. La política de ingresos dependía de tres instrumentos fundamentales:

- Controles de precios y subsidios a bienes de consumo.
- Manejo de la demanda agregada a través de decisiones de inversión y empleo público.
- Política salarial, incluyendo mecanismos de indexación salarial y aumentos generales de salarios por decreto.

La larga crisis de los años ochenta y los repetidos procesos de ajuste fiscal redujeron el campo de acción de esta clase de políticas. Su financiamiento contribuyó a generar un alto nivel de endeudamiento y fue un factor determinante en la generación de brotes inflacionarios fuera de control en repetidas ocasiones durante esos años. El Consenso de Washington representó una reorientación fundamental de las políticas públicas en la mayor parte de los países de la región desde una óptica de manejo de la demanda agregada hacia una lógica de mantenimiento de equilibrios macroeconómicos fundamentales. Este cambio en la óptica y la orientación de las políticas públicas implicó, por supuesto, cambios fundamentales en la forma que operan los sistemas de asistencia social.

## Características, desempeño y desafíos de los sistemas públicos y privados de pensiones en América Latina

La reforma de los sistemas de pensiones fue un componente central de las reformas del Estado durante la década de 1990. Basados en el ejemplo de la reforma chilena e impulsados por la necesidad de contener los crecientes déficit corrientes de los sistemas de pensiones, un número importante de países de la región emprendieron procesos de reforma. A pesar de esta motivación común, los sistemas que emergieron fueron muy variados y respondieron en diversa medida a las peculiaridades locales del contexto donde fueron adoptados. Esta sección se divide en tres partes: a) conceptos y características de los sistemas privados y públicos de pensiones y clasificación de los 20 países de América Latina entre los dos sistemas; b) comparación de los efectos de los sistemas privados y públicos basada en diez indicadores de desempeño, y c) desafíos pendientes en ambos sistemas.<sup>3</sup>

---

3 Esta sección se basa en Mesa-Lago (2004a, 2004b, de próxima aparición) a menos que se especifique una fuente distinta.



### *Conceptos y características de los sistemas públicos y privados*

Los sistemas públicos y privados de pensiones de seguridad social se diferencian en cuatro características: cotización, prestaciones, régimen financiero y administración. El sistema público tiene cotización no definida (las cotizaciones totales aumentan con el tiempo según madura el sistema y envejece la población), prestaciones definidas (determinadas y garantizadas por la ley), régimen financiero de reparto sin reservas o de capitalización parcial colectiva (reserva parcial para el colectivo de asegurados), y administración pública (por el organismo del seguro social o por el gobierno central). El sistema privado tiene cotización definida (no debe aumentar en el tiempo), prestaciones no definidas (su monto dependerá de la suma acumulada en la cuenta individual del asegurado, su salario y densidad de cotización, así como del rendimiento de la inversión), régimen financiero de capitalización plena e individual (cuenta individual propiedad del asegurado cuyo fondo se invierte) y en la mayoría de los casos administración privada (por corporaciones privadas con ánimo de lucro y dedicación exclusiva), aunque la administración puede ser también múltiple (privada, pública o mixta).

Se definen como reformas paramétricas las que fortalecen financieramente un sistema público a largo plazo mediante el aumento de la edad de retiro o de las cotizaciones, o mediante fórmulas más estrictas de cálculo de la pensión. Se definen como reformas estructurales las que sustituyen total o parcialmente el sistema público por uno privado. En 12 países de América Latina las reformas estructurales han seguido tres modelos distintos: sustitutivo, paralelo y mixto. En el segmento superior del cuadro 11.1 se clasifica a los doce países entre los tres modelos y se indica la fecha de inicio del funcionamiento del sistema privado y sus cuatro características, mientras que en el segmento inferior del cuadro se listan los ocho países que tienen sistemas públicos y sus cuatro características fundamentales y se indica en una nota cuáles han tenido reformas paramétricas. El modelo sustitutivo es seguido por seis países: Chile (el pionero, en 1981), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), la República Dominicana (gradualmente en 2003-2006 pero el proceso se ha paralizado) y Nicaragua (suspendido indefinidamente debido al alto costo fiscal de la reforma por una ley en 2005 que restableció el sistema público). Este modelo cierra el sistema público a nuevos afiliados y lo reemplaza por un sistema privado con las cuatro características explicadas, salvo en México donde la administración es múltiple y la prestación puede ser definida o no definida. El modelo paralelo se ha implementado en dos países: Perú en 1993 y Colombia en 1994; no se cierra el sistema público sino que se reforma, se crea un sistema privado y los dos com-

piten entre sí. El sistema público tiene sus cuatro características típicas (salvo en Colombia donde el régimen financiero es el de capitalización parcial colectiva en vez de reparto), mientras que el sistema privado tiene también sus cuatro características (nuevamente, salvo en Colombia donde la administración es múltiple). El modelo mixto es seguido por cuatro países: Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Ecuador (en agosto de 2005 aún no había entrado en vigor, debido a un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema). Este modelo integra un sistema público que otorga una pensión básica con un sistema privado que ofrece una pensión complementaria, sin cerrar el sistema público a nuevos afiliados. Cada sistema tiene sus cuatro características típicas, excepto que el privado tiene administración múltiple en los cuatro países.

Los ocho países latinoamericanos restantes mantienen un sistema público con sus cuatro características típicas y varios han aprobado recientemente reformas paramétricas: Brasil en el programa para empleados privados en 1998-1999 y en el programa para funcionarios públicos en 2004; Costa Rica en la porción pública de su sistema mixto en 2005; Cuba en 2005; Panamá en 2005 (pero el presidente se vio forzado a suspenderla debido a manifestaciones públicas), y Venezuela en 2002 y 2005. Se han considerado reformas estructurales o paramétricas en Guatemala, Honduras y Paraguay; no ha habido discusión pública de la reforma en Haití, al menos hasta mediados de 2005.

### *Comparación del desempeño de los sistemas privados y públicos*

En esta sección se comparan los sistemas privados y públicos de pensiones en América Latina con base en diez indicadores de desempeño, los cuatro primeros de carácter social y los seis últimos de tipo financiero:

- Cobertura de la población económicamente activa.
- Edad de retiro y esperanza de vida.
- Monto de las pensiones.
- Equidad de género.
- Competencia y costos administrativos.
- Cotizaciones sobre los salarios.
- Cumplimiento en el pago de las cotizaciones.
- Impacto en el ahorro nacional, el mercado de valores y la diversificación de los portafolios de inversión.
- Rendimiento de la inversión.
- Acumulación del fondo y equilibrio financiero y actuarial.

Cuadro 11.1 Características de los sistemas de pensiones en América Latina, 2005

| Sistemas y países                       | Sistema         | Cotización               | Prestación              | Régimen financiero      | Administración       |
|-----------------------------------------|-----------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------|
| <i>Sistemas con reforma estructural</i> |                 |                          |                         |                         |                      |
| <i>Modelo de sustitución</i>            | Privado         | Definida                 | No definida             | CPI                     | Privada <sup>a</sup> |
| Chile: mayo 1981                        |                 |                          |                         |                         |                      |
| Bolivia: mayo 1997                      |                 |                          |                         |                         |                      |
| México: sept. 1997                      |                 |                          |                         |                         |                      |
| El Salvador: mayo 1998                  |                 |                          |                         |                         |                      |
| República Dominicana: 2003-06           | Público-privado | No definida/<br>definida | Definida/No<br>definida | Distributivo con<br>CPI | Pública-privada      |
| Nicaragua <sup>b</sup>                  |                 |                          |                         |                         |                      |
| <i>Modelo paralelo</i>                  |                 |                          |                         |                         |                      |
| Perrí: junio 1993                       | Público-privado | No definida/<br>definida | Definida/No<br>definida | Distributivo con<br>CPI | Pública-múltiple     |
| Colombia: abril 1994                    |                 |                          |                         |                         |                      |
| <i>Modelo mixto</i>                     | Público-privado | No definida/<br>definida | Definida/No<br>definida | Distributivo con<br>CPI | Pública-múltiple     |
| Argentina: julio 1994                   |                 |                          |                         |                         |                      |
| Uruguay: abril 1996                     |                 |                          |                         |                         |                      |
| Costa Rica: mayo 2001                   |                 |                          |                         |                         |                      |
| Ecuador <sup>b</sup>                    |                 |                          |                         |                         |                      |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 11.1)

| Sistemas y países                              | Sistema | Cotización               | Prestación | Régimen financiero | Administración |
|------------------------------------------------|---------|--------------------------|------------|--------------------|----------------|
| Sistemas públicos (sin reformas estructurales) |         |                          |            |                    |                |
| Brasil <sup>d</sup>                            | Público | No definida <sup>c</sup> | Definida   | Distributivo o CPC | Pública        |
| Cuba <sup>d</sup>                              |         |                          |            |                    |                |
| Guatemala                                      |         |                          |            |                    |                |
| Haití                                          |         |                          |            |                    |                |
| Honduras                                       |         |                          |            |                    |                |
| Panamá <sup>d</sup>                            |         |                          |            |                    |                |
| Paraguay                                       |         |                          |            |                    |                |
| Venezuela <sup>d</sup>                         |         |                          |            |                    |                |

Fuente: Mesa-Lago 2004a, actualizado.

Notas: CPC = Capitalización parcial colectiva; CPI = Capitalización plena e individual.

a. Múltiple en México, República Dominicana y Colombia.

b. Suspendida indefinidamente en Nicaragua debido al alto costo de la transición; pospuesta en Ecuador por apelación de inconstitucionalidad.

c. Cotización definida para algunos empleados privados en Brasil.

d. Reformas paramétricas recién aprobadas o pendientes de aprobación.

En el cuadro 11.2 se resumen las estadísticas de los nueve indicadores de desempeño disponibles en diez sistemas privados (se excluyen Ecuador y Nicaragua porque sus sistemas no han entrado en vigor) y en siete sistemas públicos (se excluye Haití por falta de datos). La Asociación Internacional de Administradoras de Supervisores de Fondos de Pensiones Latinoamericanos (AIOS) publica semestralmente estadísticas normalizadas de los 10 países con sistemas privados, pero no existe una asociación y series estadísticas similares para los sistemas públicos.<sup>4</sup>

*Cobertura de la población económicamente activa.* En 2004 había 160 millones de personas aseguradas por sistemas de pensiones de seguridad social en la región, 67% en sistemas públicos (incluyendo el componente público en sistemas mixtos y rezagos de asegurados en sistemas públicos cerrados) y 33% en sistemas privados y componentes privados en sistemas mixtos. El porcentaje asegurado en sistemas privados variaba como sigue: 100% en Bolivia y México; 87-98% en Argentina, Chile, República Dominicana, El Salvador y Perú, y 50-54% en Colombia y Uruguay, donde el sistema público tenía 46-50% de los asegurados. En Costa Rica todos los asegurados están en los dos pilares del sistema mixto.

La cobertura en los sistemas privados decayó en todos ellos entre el año anterior a la reforma estructural y 2004; el promedio ponderado de cobertura de los diez países descendió de 38% a 26%; las mayores caídas fueron en Argentina, de 50% a 27% (debido a la crisis económica) y Perú, de 31% a 12%. No hay una serie estadística histórica que permita trazar la tendencia en la cobertura de los sistemas públicos. La comparación de la cobertura estática en los sistemas privados (2004) con los sistemas públicos (entre 2001 y 2003) muestra que, independientemente de la naturaleza del sistema, los países “pioneros”, con los sistemas más antiguos y desarrollados de seguridad social, tenían la cobertura mayor: 46-59% (Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay, con la excepción de Argentina, 21%; no hay cifras de Cuba), seguidos por los llamados países “intermedios”: 22-59% (Colombia, México, Panamá, Venezuela, con la excepción de Perú, 12%) y por último los llamados países “tardíos”, los últimos en crear sistemas de seguridad social y con los sistemas menos desarrollados: 7-22% (Bolivia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay). El promedio ponderado de cobertura de los sistemas privados fue de 26,3% (fuertemente influenciado de manera negativa por la baja cobertura de Argentina) *versus* un promedio de 41,4% en los sistemas públicos (fuertemente influenciado de manera positiva por la alta cobertura de Brasil).

---

4 La AIOS agrupa administradoras de fondos de pensiones y por tanto no incluye administradoras de sistemas “tradicionales” públicos anteriores a las reformas.

El análisis anterior indica que no ha ocurrido el esperado aumento de cobertura en los sistemas privados a pesar de incentivos como la propiedad de la cuenta individual y la relación más estrecha entre cotización y monto de la pensión, un punto reconocido por un estudio reciente del Banco Mundial que evalúa las reformas estructurales en el último decenio (Gill, Packard y Yermo, 2005). Las dos causas principales del declive en la cobertura de los sistemas privados y también de varios sistemas públicos son el crecimiento del sector informal (especialmente el trabajo por cuenta propia) y el proceso de flexibilización laboral que promueve empleo de tiempo parcial, sin contrato o subcontratados; los trabajadores tanto en el sector informal como en los tipos de empleo indicados usualmente carecen de cobertura. Sólo los seis países pioneros otorgan pensiones no contributivas o “asistenciales” a los pobres, que son los que tienen mayor cobertura y menor sector informal e incidencia de pobreza.

*Edades de retiro y esperanza de vida.* La mayoría de las reformas estructurales aumentaron las edades de retiro con el fin de aumentar la cuenta individual y garantizar una pensión mínima; no obstante también la mayoría permite el retiro anticipado cuando la suma depositada en la cuenta individual del asegurado es suficiente para financiar la pensión mínima. El promedio de la edad normal de retiro en los sistemas privados es 61 años para la mujer y 64 años para el hombre, comparados con edades respectivas de 59 y 61 años en los sistemas públicos. Debido a la mayor edad requerida en los sistemas privados, la esperanza promedio de vida de un pensionado hombre al momento del retiro es 16,1 años y el de una mujer pensionada es 21,0 años, comparadas con esperanzas respectivas de 17,7 y 22,6 años en los sistemas públicos. Algunos aumentos de la edad de retiro han sido proporcionales con la esperanza de vida de la población, como en Chile, pero en Uruguay, que tiene la tercera esperanza de vida más alta de la región, la edad de 60 años es aún muy baja. Por el contrario, en Bolivia, que tiene la esperanza de vida menor de la región después de Haití, la edad de 65 años es muy alta y resulta en un promedio menor de esperanza de vida de un pensionado (13,0 y 14,8 para hombres y mujeres). En los sistemas públicos, las edades de Cuba (55 y 60 para hombres y mujeres), que tiene la segunda esperanza de vida más alta en la región, son demasiado bajas, lo cual resulta en los promedios de esperanza de vida de pensionados mayores (20,5 y 27,2 años), encareciendo el sistema de manera considerable y contribuyendo al desequilibrio financiero que enfrenta.

*Monto de las pensiones.* Otra promesa implícita de las reformas estructurales es que el sistema privado pagaría pensiones más altas que las del sistema público pero es difícil verificar este supuesto debido a la falta de series estadísticas al día y comparables entre los dos sistemas. Además, es

Cuadro 11.2    Sistemas privados y públicos: indicadores de desempeño, 2000-04

| Sistemas y países <sup>a</sup> | Indicadores de desempeño                         |                                      |                         |       |                   |                         |                                  |                                   |                                 |                     |                   |                                     |
|--------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------|-------|-------------------|-------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|---------------------|-------------------|-------------------------------------|
|                                | Cotización (porcentaje del salario) <sup>e</sup> |                                      |                         |       |                   | Inversión de los fondos |                                  |                                   | Fondos acumulados               |                     |                   |                                     |
|                                | Cobertura <sup>b</sup><br>(%)                    | Edad de retiro <sup>c</sup><br>(M/H) | Costo adm. <sup>d</sup> | Total | Trabajador        | Patrono                 | Pago puntual <sup>f</sup><br>(%) | Deuda pública <sup>g</sup><br>(%) | Rendimiento <sup>h</sup><br>(%) | Millones (US\$)     | % del PIB         | Balance <sup>i</sup><br>(% del PIB) |
| Privado                        |                                                  |                                      |                         |       |                   |                         |                                  |                                   |                                 |                     |                   |                                     |
| Argentina                      | 20,7                                             | 60/65                                | 17,4                    | 7,0   | 7,0               | 0                       | 35,4                             | 62,0                              | 9,9                             | 18.306              | 12,0              | -2,5                                |
| Bolivia                        | 10,5                                             | 65                                   | 9,0                     | 12,2  | 12,2              | 0                       | 44,9                             | 67,5                              | 10,4                            | 1.716               | 20,5              | -3,5                                |
| Colombia                       | 22,0                                             | 57/62                                | 40,3                    | 13,5  | 3,4               | 10,1                    | 39,0                             | 48,5                              | 6,9                             | 11.067              | 10,3              | -1,6                                |
| Costa Rica                     | 46,6                                             | 65                                   | n.a.                    | 4,5   | 2,5               | 1,8                     | 68,1                             | 73,1                              | 6,7                             | 476                 | 2,7               | —                                   |
| Chile                          | 57,3                                             | 60/65                                | 19,8                    | 12,3  | 12,3              | 0                       | 50,4                             | 18,7                              | 10,2                            | 60.799              | 59,1              | -7,2                                |
| República Dominicana           | 14,5                                             | 60/65                                | 7,0                     | 7,0   | 2,0               | 5,0                     | 49,8                             | 32,5                              | -8,8                            | 488                 | 1,9               | n.a.                                |
| El Salvador                    | 20,1                                             | 55/60                                | 33,5                    | 13,0  | 6,0               | 7,0                     | 41,9                             | 83,5                              | 9,9                             | 2.148               | 13,7              | -1,4                                |
| México                         | 28,0                                             | 65                                   | 18,7                    | 11,0  | 2,6               | 6,2                     | 38,8                             | 85,5                              | 7,7                             | 42.524              | 5,8               | -0,5                                |
| Perú                           | 12,0                                             | 65                                   | 21,9                    | 11,2  | 11,2              | 0                       | 39,9                             | 24,2                              | 7,6                             | 7.820               | 11,0              | -0,7                                |
| Uruguay                        | 58,8                                             | 60                                   | 11,9                    | 5,0   | 5,0               | 0                       | 52,2                             | 57,9                              | 12,9                            | 1.678               | 16,1              | -4,0                                |
| Promedio <sup>k</sup>          | 26,3                                             | 61/64                                | 20,0                    | 11,9  | 65,2 <sup>n</sup> | 24,5 <sup>n</sup>       | 40,7                             | 55,3                              | 7,3                             | 14.702              | 15,3              | -2,7                                |
| Público                        |                                                  |                                      |                         |       |                   |                         |                                  |                                   |                                 |                     |                   |                                     |
| Brasil                         | 45,9                                             | 60/65                                | 1,6                     | 28,0  | 8,0               | 20,0                    | n.a.                             | 0 <sup>l</sup>                    | 0 <sup>l</sup>                  | 80.000 <sup>m</sup> | 18,0 <sup>m</sup> | -4,4                                |
| Cuba                           | n.a.                                             | 55/60                                | n.a.                    | 12,0  | —                 | 12,0                    | n.a.                             | 0 <sup>l</sup>                    | 0 <sup>l</sup>                  | 0                   | —                 | -2,2                                |
| Guatemala                      | 21,8                                             | 60                                   | 8,7                     | 5,5   | 1,8               | 3,7                     | n.a.                             | —                                 | 10,4                            | 498                 | 2,4               | 0,2                                 |
| Honduras                       | 15,7                                             | 60/65                                | 0,5                     | 3,5   | 1,0               | 2,0                     | n.a.                             | —                                 | 6,2                             | —                   | —                 | n.a.                                |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 11.2)

| Sistemas y países <sup>a</sup> | Indicadores de desempeño      |                                      |                         |                                                  |            |        |                                  |                                   |                                 |                   |           |                                     |
|--------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------------------|------------|--------|----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|-------------------|-----------|-------------------------------------|
|                                | Cobertura <sup>b</sup><br>(%) | Edad de retiro <sup>c</sup><br>(M/H) | Costo adm. <sup>d</sup> | Cotización (porcentaje del salario) <sup>e</sup> |            |        | Inversión de los fondos          |                                   |                                 | Fondos acumulados |           |                                     |
|                                |                               |                                      |                         | Total                                            | Trabajador | Patrón | Pago puntual <sup>f</sup><br>(%) | Deuda pública <sup>g</sup><br>(%) | Rendimiento <sup>h</sup><br>(%) | Millones (US\$)   | % del PIB | Balance <sup>i</sup><br>(% del PIB) |
|                                |                               |                                      |                         |                                                  |            |        |                                  |                                   |                                 |                   |           |                                     |
| Panamá                         | 58,9                          | 57/63                                | 4,8                     | 9,5                                              | 6,8        | 2,7    | n.a.                             | 51,6                              | 5,6                             | 1.681             | 13,0      | 0,3                                 |
| Paraguay                       | 7,3                           | 60                                   | —                       | 12,5                                             | 4,9        | 7,6    | n.a.                             | —                                 | —                               | —                 | —         | 0,4                                 |
| Venezuela                      | 26,3                          | 55/60                                | —                       | 6,8                                              | 0,8        | 5,9    | n.a.                             | 0 <sup>l</sup>                    | 0 <sup>l</sup>                  | 0                 | —         | -2,4                                |
| Promedio <sup>k</sup>          | 41,4                          | 59/61                                | 3,9                     | 11,1                                             | 3,3        | 7,7    | n.a.                             | —                                 | 7,4                             | —                 | —         | -1,4                                |

Fuentes: Legislación de los países para edades; AIOS varios años para lo demás; Mesa-Lago 2004b, de próxima aparición.

Notas: n.a. = no aplica, — = no disponible.

a. Excluye a Ecuador y Nicaragua, que aún no han iniciado sus sistemas privados, y a Haití, por carencia de datos.

b. Porcentaje de la población económicamente activa masculina y femenina.

c. El retiro anticipado es la norma en los sistemas privados.

d. Costos administrativos como porcentaje de los ingresos; para los sistemas privados sólo incluye la comisión y excluye las reservas del fondo para prestaciones de invalidez y sobrevivientes.

e. En los sistemas privados incluye depósito en cuenta individual, comisión y reserva de cuenta. En las columnas Trabajador y Patrón los porcentajes se refieren a la distribución del total de la cotización. Algunos sistemas reciben también apoyo del gobierno central, por lo que la columna Total puede ser mayor que la suma de las columnas Trabajador y Patrón.

f. Porcentaje de cotizantes que cotizó el último mes.

g. Porcentaje del portafolio invertido en instrumentos de deuda pública.

h. Rendimiento anual real; en los sistemas privados desde el inicio de operación del sistema hasta diciembre de 2004; en los públicos, varios períodos.

i. Costo fiscal de los sistemas privados en 2001; balance financiero (ingresos menos egresos) en los sistemas públicos, entre 2000 y 2004.

j. El sistema público maneja todas las pensiones en proceso de pago sin transferencia de costos, fondos de retiro o pensión mínima, pues el sistema público aporta la pensión básica.

k. El promedio de cobertura es ponderado por la población. El promedio de costos administrativos se basa en ingresos y gastos administrativos totales. El pago puntual se basa en el total de cotizantes y afiliados. Las demás cifras no son ponderadas.

l. Sistemas distributivos sin reservas ni inversiones.

m. Estos fondos pertenecen a un sistema voluntario complementario y al sistema público, que es distributivo.

n. Estos valores corresponden a participaciones de la tasa total de cotización.



prematureo predecir qué ocurrirá en el futuro pues el sistema privado no ha madurado. En Chile, más de veinte años después de la reforma, sólo 20% de las pensiones totales en 2002 eran privadas. No obstante, las pensiones promedio de vejez privadas chilenas en 2001-2002 (un 63% de todas las pensiones privadas) eran 24% menores que el promedio de las públicas, mientras que lo opuesto ocurría con las pensiones de invalidez y sobrevivencia. De esta forma, el promedio ponderado de todas las pensiones privadas era 3% mayor que el promedio de las públicas. En Argentina la crisis provocó una reducción en 65% de la pensión proyectada para un asegurado promedio. En Colombia, las pensiones públicas promedio eran superiores al promedio de las privadas, por lo que la mayoría de los asegurados estaba afiliada al sistema público, pero la ley de 2002 introdujo cambios para reducir gradualmente dicha brecha y en 2004 la mayoría de los afiliados ya estaba en el sistema privado. Se estima que 30% de los hombres y 50% de las mujeres afiliadas en Chile no reúnen las condiciones para obtener la pensión mínima, mientras que en Perú las proporciones respectivas son 30% y 60% (Gill, Packard y Yermo, 2005).

*Equidad de género.* Debido a causas externas e internas a los sistemas de seguridad social, la mujer usualmente tiene una cobertura menor que la del hombre y recibe una pensión inferior. Las causas externas son la menor tasa de participación laboral y mayor tasa de desempleo de las mujeres respecto a los hombres, el salario más bajo pagado por la misma tarea, y la mayor ocupación proporcional en empleos no calificados con salarios bajos y no cubiertos por la seguridad social; por todo ello las mujeres acumulan menos cotizaciones que los hombres durante su vida laboral. Las causas de inequidad de género internas al sistema incluyen una edad de retiro menor a la del hombre (cinco años menos en cinco sistemas privados y en cinco públicos) la cual, unida a una esperanza de vida entre 4 y 5 años mayor que la del hombre, resulta en una esperanza de vida promedio como jubilada entre 9 y 10 años más que el hombre. Los sistemas privados acentúan la inequidad de género por tres razones: a) exigen un número mínimo de cotizaciones para conceder la pensión mínima (la mayoría también ha aumentado los años de cotización requeridos para obtener la pensión regular), haciendo aún más difícil el acceso para las mujeres; b) se basan en las cotizaciones durante toda la vida laboral activa en vez de los últimos años (como en la mayoría de los sistemas públicos), lo cual perjudica a la mujer cuya densidad de cotización es menor que la del hombre, y c) aplican tablas actuariales diferenciadas por género (mientras que los sistemas públicos usan tablas unisexo); al dividirse la suma acumulada en la cuenta individual por el promedio de esperanza de vida, las pensiones de las mujeres resultan menores que las de los hombres (más aún si ellas se retiran cinco años

antes). Algunos sistemas públicos utilizan las cotizaciones de los hombres para subsidiar las de las mujeres, compensando así parte del costo de la crianza de los hijos que se carga principalmente sobre la mujer (en Chile el sistema público para los obreros anterior a la reforma reconocía a la madre trabajadora un año por cada hijo vivo). Si se igualaran las edades de retiro entre hombres y mujeres en los cinco sistemas privados donde actualmente son diferentes, se fortalecería la acumulación de fondos en las cuentas individuales. Esta mayor cantidad de fondos permitiría una pensión mayor a las mujeres, a cambio de una edad de retiro cinco años mayor. Aun así, es necesario encontrar mecanismos que compensen la mayor esperanza de vida de las mujeres. Finalmente, igualar la edad de retiro entre géneros en dos de los sistemas públicos reduce significativamente sus costos.

El impacto combinado sobre los géneros de las causas antes explicadas se ha medido en Chile para 2001-2002: el fondo acumulado en las cuentas individuales de las mujeres era entre 32% y 46% del acumulado por los hombres, la tasa de remplazo femenina era 52-57% comparada con 81-86% de la masculina, y la pensión promedio de la mujer retirada a los 60 años era 60% de la del hombre y 87% si se retiraba a los 65 años. Los sistemas mixtos tienden a compensar más la inequidad de género que los sustitutivos, porque su parte pública atenúa dicha inequidad mientras que la privada la acentúa, pero dicho efecto depende de la participación de las dos partes. Por ejemplo, en Costa Rica la compensación es mayor que en otros países, porque la pensión pagada por el sistema público es el principal y el privado es complementario, mientras que lo opuesto ocurre en Argentina.

*Competencia y costos administrativos.* Se argumenta que los sistemas privados reducen el costo administrativo porque eliminan el monopolio de los sistemas públicos e introducen la competencia y mayor eficiencia. La mayor eficiencia debería verse reflejada en una mejora notable en cuanto al registro, el mantenimiento de las cuentas individuales y el trámite más rápido de la pensión. Pero las múltiples administradoras hacen perder la ventaja de las economías de escala de un gestor único, gastan recursos considerables en publicidad y en comisiones a vendedores o promotores, y perciben una ganancia. Además se ha demostrado que la competencia no funciona de manera adecuada en la mayoría de los sistemas privados, porque sólo hay dos administradoras (los casos de Bolivia y El Salvador) o porque existe un alto grado de concentración en las tres mayores (71-86% del mercado en Chile, República Dominicana, Perú y Uruguay; AIOS 2005). Además, varios países no proveen al asegurado información comparativa sobre las comisiones, primas y rendimiento a fin de que pueda seleccionar a las mejores administradoras. También se asevera que la industria es oligopólica y tiene una clientela cautiva,

ha impuesto restricciones al número de veces que un asegurado puede cambiar de administradora (con el fin de reducir los gastos de operación); la competencia entre las administradoras por mercados estrechos genera comisiones más altas, y sólo una fracción de la reducción en los costos operativos se traspassa a los afiliados como comisiones más bajas (Gill, Packard y Yermo, 2005).

El costo administrativo en los sistemas privados consiste en una comisión (usualmente además del salario) que se paga a la administradora para gestionar la cuenta individual, la inversión del fondo y la pensión de vejez; la comisión incluye una prima que la administradora traspassa a una compañía de seguros privada para cubrir los riesgos de invalidez y muerte (en México y Colombia se hace por el sistema público). Calculado como porcentaje de los ingresos, el costo administrativo (excluyendo el componente de la prima) en 2004 fluctuó entre 7% en la República Dominicana y 40% en Colombia, y el promedio ponderado de los diez países fue de 20% (cálculos de Mesa-Lago, de próxima aparición). Los gastos por salarios, comisiones a los vendedores, publicidad y otros operativos absorbieron un promedio de 12% del ingreso, el 8% restante fue ganancia (AIOS, 2005). Sólo se pudo obtener información sobre costos administrativos (también como porcentaje de los ingresos) en cinco sistemas públicos y fluctuaron entre 0,5% en Honduras y 8,7% en Guatemala; el promedio ponderado fue de 3,9%, una quinta parte del promedio de los sistemas privados. Las economías de escala, la no necesidad de gastos de publicidad y comisiones a vendedores, y la ausencia de ganancia en los sistemas públicos parecen sobrepasar la mayor eficiencia de los sistemas privados.

*Cotizaciones sobre los salarios.* La cotización sobre el salario en los sistemas privados (que incluye el depósito en la cuenta individual, la comisión y la prima) fluctúa entre 7% en Argentina (11% antes de la crisis) a 13% en El Salvador. En Costa Rica la cotización de 4,5% es sólo para el depósito y el resto se financia con un porcentaje sobre el rendimiento de la inversión; y en la República Dominicana además del 7% hay también un porcentaje sobre el rendimiento para cubrir parte de los costos administrativos; excluyendo estos dos países, el promedio ponderado de la cotización en los sistemas privados es 11,9%. Los tres sistemas mixtos tienen una cotización adicional para financiar el componente público, de manera que la cotización total aumenta considerablemente el promedio citado de los sistemas privados. Entre los sistemas públicos, la cotización de Brasil es con creces la mayor (28%) y jalona hacia arriba el promedio de este grupo a 11,1% (ligeramente inferior al promedio de los sistemas privados); substrayendo a Brasil el promedio se reduce a 8,3%.

Con la teoría de que la cotización patronal incrementa el costo de producción, incentiva la sustitución de mano de obra por capital y hace

menos competitivas las exportaciones, las reformas estructurales eliminaron dicha cotización en Bolivia, Chile y Perú, y la redujeron en Argentina y Uruguay. Seis países aumentaron la cotización del trabajador, pero sólo tres también incrementaron la del patrono. Además la comisión y la prima son pagadas sólo por el trabajador en todos los países, salvo en dos en que comparte con el patrono. No hay consenso académico ni validación empírica a la referida justificación teórica, ya que se argumenta que la cotización patronal puede en la práctica ser pagada por el trabajador o transferida al consumidor. Además, la eliminación de la cotización patronal ha aumentado la carga sobre el trabajador, el costo fiscal o ambos y ha creado desincentivos para la afiliación (*ver* la sección siguiente). Del total de la cotización, el trabajador paga 65,2%, el patrono 24,5% y el Estado (en dos países) el 10,3% restante. Los sistemas públicos han mantenido la cotización patronal y ésta representa 69,4% de la cotización total, el trabajador sólo paga 30% y el Estado 0,6% (en un país).

*Cumplimiento en el pago de las cotizaciones.* Se supone que en los sistemas privados hay un mejor cumplimiento en el pago puntual de las cotizaciones, estimulado por la propiedad de la cuenta individual y la relación estrecha entre la cotización y el nivel de la pensión; por otra parte, el incremento de la cotización del trabajador puede crear desincentivos para el cumplimiento. En 1998-2004, el porcentaje de afiliados cotizantes activos en el último mes cayó en todos los sistemas privados y el promedio bajó de 58% a 41% (AIOS, 2000 a 2005). En 2004 dicho cumplimiento osciló entre 35% en Argentina (el más bajo debido a la crisis) y 68% en Costa Rica; el promedio ponderado de los diez sistemas fue 40,7%, o sea, 59,3% no pagó puntualmente su cotización. La morosidad patronal es importante en Chile donde la deuda por dicho concepto aumentó seis veces entre 1990 y 2002 y en el último año ascendió a US\$526 millones, equivalente a 1% del valor total de los fondos de pensiones. Cabe resaltar que 43% de ella era incobrable por quiebra de las empresas deudoras. Infortunadamente no hay series estadísticas ni cifras recientes sobre cumplimiento en los sistemas públicos, lo cual impide la comparación. No obstante, la escasa información disponible indica que hay un alto grado de evasión y morosidad en Panamá, Paraguay y Venezuela.

*Ahorro nacional, mercado de valores y diversificación de los portafolios.* Otro supuesto de los sistemas privados es que incrementan el ahorro nacional, ayudan a desarrollar los mercados de valores, crear nuevos instrumentos y diversificar la cartera de inversión del fondo de pensiones. En Chile, el país con el período más largo para observar el impacto de la reforma estructural en el ahorro nacional, se han realizado cinco estudios (*ver* Mesa-Lago, de próxima aparición), tres de los cuales concluyen que ha tenido un efecto negativo (alrededor de -3% del PIB); un estudio arroja

resultados debatibles y otro concluye que el impacto ha sido positivo. Uno de dichos estudios también sostiene que la evidencia empírica coincide con la noción de que la reforma ha contribuido al desarrollo del mercado nacional de valores, pero los autores advierten que dicha evidencia no constituye prueba fehaciente, porque el mismo puede haber sido causado por otros factores ajenos a la misma; por el contrario, otro estudio sostiene que el aporte de los flujos de pensiones sobre el desarrollo del mercado financiero chileno ha sido bastante robusto.

Con respecto a la diversificación de los portafolios, el impacto negativo de la transición sobre los ingresos tributarios (*ver* la sección “Acumulación del fondo y equilibrio financiero y actuarial”) ha inducido a muchos gobiernos a fijar límites a las cantidades que se pueden invertir en ciertos instrumentos y restringir la inversión en instrumentos extranjeros a favor de deuda pública interna; hay muy poca inversión en el sector privado nacional a través de acciones y bonos, y el alto interés pagado por los bonos públicos ha generado altos rendimientos, pero éstos no pueden mantenerse en el largo plazo, especialmente en los países con déficit fiscal fuerte y riesgo de incumplimiento de pago (Gill, Packard y Yermo, 2005). En 2004, la cartera estaba lejos de la diversificación esperada: alrededor de 50% estaba invertida en deuda pública en siete países y más de 80% en otros dos; Chile, República Dominicana y Perú eran los únicos países en los que menos de una tercera parte de los activos de los fondos de pensiones estaba en deuda pública. En promedio, la deuda pública representaba el 55% de las inversiones de los fondos. La inversión en acciones promediaba 8% y sólo en tres países era importante (13-38%); varios países prohíben invertir en instrumentos foráneos, cuya participación promedio en los portafolios era de 5,6% y sólo es de gran importancia en cuatro países (7-27%).

La mitad de los sistemas públicos tiene régimen de reparto y carece de reservas para invertir (Brasil, Cuba y Venezuela). Los otros cuatro tienen reservas e inversión pero sólo se logró obtener información reciente de Panamá, donde 52% del fondo estaba en deuda pública y no había inversión en acciones e instrumentos extranjeros. Información menos actualizada de Guatemala y Honduras indica que también la mayoría de sus carteras estaba invertida en valores de deuda estatal; lo mismo ocurría en el sistema público de Colombia y Costa Rica (82% y 89%, respectivamente) (AIOS varios años). De manera que, con pocas excepciones, ni los sistemas privados ni los públicos han logrado diversificar sus portafolios y éstos se han concentrado de forma excesiva en deuda pública, un problema que se agrava en los países pequeños que carecen de mercados de valores o donde éstos son incipientes.

*Rendimiento de la inversión.* En los 10 sistemas privados el rendimiento bruto real de la inversión del fondo, desde el año de su creación hasta finales de 2004, promedió anualmente 7,3% (osciló entre -8,8% en la República Dominicana y 12,9% en Uruguay). Este es el rendimiento bruto y para calcular el neto hay que deducir el costo de la comisión por la gestión del programa de vejez, pero ni los países ni la AIOS publican el rendimiento neto. Estimaciones gruesas en tres países indican 7,6% bruto y 4,3% neto en Perú, 7,7% y 5,9% en México, y 9,9% y 8,1% en El Salvador, con base en información sobre rendimientos brutos y comisiones de la AIOS. Entre 1981 y 2000 el rendimiento bruto del fondo de pensiones chileno promedió 11,9 puntos porcentuales menos que el del Índice Selectivo de Precios de Acciones de la Bolsa de Santiago, y entre 1993 y 2000 el rendimiento del fondo peruano fue inferior al interés de depósitos bancarios y de los bonos Brady. Si se toma el período 1993-95, el rendimiento bruto es muy superior al de 1995-2000, debido a varias crisis económicas y del mercado de valores; estas fluctuaciones presentan un riesgo importante para los asegurados: si se retiran en la cresta del mercado de valores tendrán una buena pensión, pero el valor de su cuenta individual puede disminuir drásticamente durante una crisis, especialmente si es prolongada como en Argentina. Dicho riesgo se atenúa en los modelos mixtos, que combinan una pensión garantizada con otra sometida a la volatilidad del rendimiento del capital.

Entre los sistemas públicos, el promedio anual del rendimiento real sólo se pudo obtener en tres países y en diferentes períodos entre 1994 y 2002: 10,4% en Guatemala, 6,2% en Honduras y 5,6% en Panamá, para un promedio de 7,4% en los tres países, similar al promedio de los 10 sistemas privados; pero debe tenerse en cuenta que los otros cuatro sistemas públicos carecen de inversión y si éstos se incluyeran en el promedio éste bajaría sensiblemente. La pensión garantizada en los sistemas públicos se afecta menos por la volatilidad del mercado que la pensión privada, pero no es inmune a la falta de diversificación en los portafolios, como se ha visto en varios países en los que las reservas de los fondos de pensión han experimentado rendimientos bajos o negativos.

La concentración de la inversión en deuda pública interna, común a los sistemas privados y públicos, conduce a una excesiva y riesgosa dependencia de las tasas de interés fijadas por los gobiernos, que puede afectar negativamente el rendimiento de la inversión y el monto de la pensión en el largo plazo. Argentina, hasta 2000, tenía el rendimiento real promedio más alto en los sistemas privados (15%) debido a los altos intereses pagados por el gobierno, pero éste presionó a los administradores de pensiones a convertir instrumentos basados en dólares hacia bonos “garantizados” en pesos y la Superintendencia de Pensiones apoyó este movimiento aumentando el límite de los instrumentos de deuda pública;

la crisis de 2001-2002 provocó la devaluación del peso, la reducción de la tasa de interés, una caída drástica del valor de los fondos, el rendimiento real y la pensión antes proyectada en dólares. Por el contrario, cuando la crisis económica de 1982-83 amenazó la existencia del nuevo sistema privado chileno, la superintendencia jugó un papel positivo crucial promoviendo la diversificación de la cartera y reduciendo la participación en deuda pública de 50% a 19%.

*Acumulación del fondo y equilibrio financiero y actuarial.* Se aduce que los sistemas privados generan una acumulación de capital mucho mayor que los públicos y, debido a que se basan en cotización definida y régimen financiero de cuenta de propiedad individual, pueden manejar mejor el envejecimiento de la población, evitar el incremento de la cotización y eliminar el déficit fiscal en el largo plazo. Sin embargo, con el aumento de la esperanza de vida y períodos mayores de jubilación, para evitar una reducción en el monto de la pensión en el largo plazo será necesario subir la cotización. Ha ocurrido una sustancial acumulación de capital en los sistemas privados, aunque varía entre los países de acuerdo con el tamaño de sus economías, nivel de salarios, rendimiento de la inversión y el tiempo que el sistema privado ha estado en operación. Las más altas acumulaciones a finales de 2004 se encontraban en los países con las economías y número de asegurados mayores, así como donde las reformas eran más antiguas. Los totales (en millones de dólares) fueron así: 60.799 en Chile, 42.524 en México, 18.306 en Argentina y 11.067 en Colombia; por el contrario, las menores acumulaciones estaban en los países con las economías más pequeñas, menor número de asegurados y reformas más recientes: US\$488 millones en República Dominicana y US\$476 millones en Costa Rica. Como porcentaje del PIB, la acumulación fluctuó entre 1,9% en la República Dominicana y 59% en Chile. Sin embargo, la mayor acumulación en la región (US\$80.000 millones) se registró en Brasil, el país con la mayor economía y el mayor número de asegurados; aunque no tiene un sistema privado y estos recursos se encuentran en los fondos complementarios de pensiones de carácter voluntario con aportes de patronos y trabajadores. En los dos únicos sistemas públicos con datos disponibles, las reservas eran US\$1.681 millones en Panamá y US\$498 millones en Guatemala (13% y 2,4% del PIB, respectivamente), pero tres países, incluido Brasil, no tienen reservas en sus sistemas públicos, de manera que la evidencia empírica respalda el reclamo de mayor acumulación de capital en los sistemas privados.

No obstante, la acumulación del capital debe balancearse con tres costos fiscales que ocasiona la reforma estructural, todos financiados por el Estado: el déficit operacional del sistema público cerrado que se queda con las pensiones en curso de pago pero con pocos o ningún cotizante; el valor de las cotizaciones aportadas al sistema público cerrado que se



traspasan al sistema privado (bono de reconocimiento o pensional), y la pensión mínima garantizada a todos los asegurados cuyo monto en la cuenta individual es insuficiente para financiar dicha pensión. El déficit operativo se presenta en todos los países, mientras que el bono de reconocimiento no se paga en los modelos mixtos porque no hay traspaso de afiliados. La pensión mínima no se garantiza en Bolivia y sólo parcialmente en Perú (los modelos mixtos pagan una pensión en el sistema privado). Los beneficios más generosos durante la transición han sido los garantizados por Chile, que también tiene los costos fiscales más altos, mientras que otros países han restringido el bono y la pensión mínima a fin de reducir el costo fiscal. Los estimados de éste como porcentaje del PIB en los sistemas privados en 2001 fluctuaban entre 0,5% en México a 7,2% en Chile (después de 20 años de reforma) y promediaban 2,7% en ocho países, excluyendo Costa Rica y República Dominicana (Gill, Packard y Yermo, 2005); la reforma de Costa Rica no ha arrojado déficit fiscal debido a que todos los asegurados pertenecen a los dos sistemas.

El balance financiero en los sistemas públicos como porcentaje del PIB entre 2000 y 2004 generó un superávit en tres países (Panamá, Paraguay y Guatemala) y arrojó déficit en tres (Brasil, Cuba y Venezuela); el promedio fue un déficit de 1,4% del PIB, mientras que el promedio del costo fiscal en los sistemas privados fue 2,7%. No obstante, ambas cifras no son técnicamente comparables ya que una es el balance y otra es el costo fiscal; además los sistemas privados han hecho total o parcialmente explícita la deuda pensional implícita (el valor presente de todas las obligaciones de pensiones en el largo plazo). Faltan proyecciones normalizadas a largo plazo del balance financiero de los sistemas públicos como el costo fiscal en los sistemas privados, pero sí hay proyecciones actuariales de seis países que indican que en dos de ellos (Guatemala y Honduras) la cotización actual es excesiva o suficiente (de forma que no hay que aumentarla por un largo período); en Costa Rica se dispuso en 2005 un aumento gradual de la cotización actual para mantener el equilibrio; mientras en los otros tres países la cotización tiene que aumentarse sustancialmente (Cuba, Panamá y Venezuela) (Mesa-Lago 2004b).

### *Desafíos pendientes*

Los sistemas privados y públicos de pensiones enfrentan desafíos, algunos comunes y otros diversos. Los comunes son:

- La reversión de la caída en la cobertura, debida al crecimiento del sector informal y la flexibilización laboral, para lo cual hay que diseñar programas especiales que incorporen a los trabajadores



por cuenta propia y otros similares (mediante incentivos fiscales a los de bajo ingreso, como en Costa Rica), así como introducir pensiones asistenciales adaptadas a los pobres en la mayoría de los países.

- El ajuste proporcional de la edad de retiro con el incremento de la esperanza de vida y la homologación de la edad entre los sexos (lo que implica el incremento de la edad de jubilación de la mujer en cinco años en 10 países).
- El desarrollo de estadísticas que permitan comparar el monto de las pensiones en ambos sistemas.
- La eliminación de la discriminación de género en el mercado de trabajo, lo que reduce el monto de las pensiones de las mujeres.
- El control de la evasión y la morosidad en las cotizaciones (instituyendo el delito contra la seguridad social y sanciones fuertes a los violadores, como en Costa Rica).
- La diversificación adecuada del portafolio de inversiones, promoviendo la creación de nuevos instrumentos y permitiendo la inversión en instrumentos extranjeros (como en Chile, Perú y Colombia), especialmente en los países pequeños sin mercado de valores o donde éstos son incipientes.
- El estudio de posibles combinaciones de beneficio definido y no definido (pensión garantizada y dependiente de una cuenta individual).
- La elaboración de proyecciones sólidas a largo plazo sobre los costos fiscales de la transición en los sistemas privados y sobre el equilibrio financiero y actuarial en los sistemas públicos.
- La unificación en varios países de sistemas de pensiones diversos al general (en particular los que tienen sistemas públicos) a fin de permitir la movilidad al empleado.
- La homologación de las condiciones de acceso y normas de cálculo de las pensiones, para promover la igualdad de trato.

Los desafíos propios de los sistemas privados son:

- La disminución de la edad de retiro excesivamente alta en algunos países (como Bolivia) que reduce de manera drástica el período de jubilación.
- La disminución del impacto negativo del sistema en la equidad de género, mediante tablas de mortalidad unisexo, cuentas individuales compartidas entre cónyuges, etc.
- La mejora de la competencia en el sistema, facilitando la entrada al mercado de más administradoras, permitiéndoles utilizar la infraestructura de entidades financieras en operación.

- La reducción de los altos costos administrativos, considerando la fijación de topes más bajos a las comisiones (como en Bolivia y República Dominicana) y el cambio en la forma de cálculo de la comisión, al pasar de un porcentaje del salario a un porcentaje del saldo o del rendimiento (como en Costa Rica).
- La investigación de las causas de incumplimiento en el pago incluyendo si los requerimientos de mayor cotización de los trabajadores exceden a los incentivos propios del sistema.
- La posible reintroducción de la cotización patronal en los tres países que la eliminaron y una distribución más equitativa de la cotización entre trabajador y patrono en el resto de los países.
- La posibilidad de que el asegurado pueda seleccionar un fondo de inversión entre varias alternativas (como en Chile).
- El reforzamiento de la agencia supervisora como una entidad autónoma que juegue un papel activo en la difusión de la información y educación de los asegurados, la diversificación de los portafolios y la transferencia a los asegurados de la reducción de costos operativos de las administradoras.

Los desafíos propios de los sistemas públicos son:

- La elaboración y publicación de estadísticas periódicas sobre cobertura de la población, cumplimiento puntual en el pago de las cotizaciones, costos administrativos, distribución de la cartera por instrumentos, rendimiento de la inversión y monto de las reservas.
- El aumento de las edades de retiro muy bajas en varios países en relación con la esperanza de vida (Cuba, Panamá, Venezuela) a fin de reducir costos y mejorar la sostenibilidad financiera.
- El establecimiento de una relación más estrecha entre cotización y monto de la pensión.
- El aumento de la eficiencia en aspectos como el registro, la administración de la cuenta de los asegurados y la tramitación de las pensiones, como se ha logrado en la mayoría de los sistemas privados.
- La promoción de programas complementarios de pensiones que suplementen la pensión básica otorgada por el sistema público (como en Brasil).
- El ajuste de las cotizaciones para mantener o restablecer el equilibrio financiero y actuarial a largo plazo.
- La creación de organismos técnicos y autónomos de regulación y supervisión del sistema.

## Características y desempeño de los programas de asistencia social

La expansión del empleo informal en la región ha limitado el alcance de los sistemas de seguridad social y ha dejado fuera de su protección a una fracción creciente de la población. El resurgimiento de la inestabilidad macroeconómica desde mediados de los años noventa ha reforzado esta tendencia y obligado a los gobiernos de algunos países a buscar alternativas para contener el impacto social de la desocupación y la dependencia de la economía informal. En esta sección se ofrece una descripción estructurada de estos cambios: primero el contexto social y económico en que surge la demanda de instrumentos de protección al ingreso, luego una síntesis sobre las nuevas modalidades de transferencias condicionadas, para concluir con algunas reflexiones sobre la efectividad de estos nuevos instrumentos.

### *Crisis y protección al ingreso durante los años noventa*

En los años ochenta cambiaron drásticamente los mercados de trabajo de la región y, con ellos, las condiciones en las cuales se esperaba que operaran las políticas públicas en general y, en particular, las políticas de ingreso. Por un lado, las repetidas contracciones del gasto público en el despertar de la crisis de la deuda (1981-83) redujeron el empleo formal y presionaron a segmentos importantes de la población hacia relaciones de trabajo no reguladas, más precarias que las establecidas en las leyes laborales y, consecuentemente, con menor protección contra la pérdida del empleo. Por otro lado, la respuesta del mercado de trabajo al crecimiento económico se alteró dramáticamente en la primera mitad de los años noventa. En contraste con la década anterior, las altas tasas de crecimiento del producto que se observaron especialmente hasta mediados de los años noventa (asociadas a la mayor estabilidad macroeconómica y a las reformas estructurales) no generaron una caída del desempleo. De hecho, aun en un período de relativamente alto crecimiento como 1990-94, la tasa de desempleo creció en varios países. Las sucesivas crisis a partir de 1995 reforzaron esta tendencia y la tasa de desempleo promedio de la región continuó creciendo hasta el 2000. En algunos países, la crisis de fin de siglo extendió esta tendencia hasta 2003 y es sólo en años más recientes cuando empieza a observarse una moderación del desempleo.

La combinación de desempleo con empleo informal varió por país dentro de la región (*ver* Duryea, Jaramillo y Pagés, 2003), pero de todos modos revela los nuevos límites a las políticas de empleo y manejo de la

demanda agregada. Aun en contextos de crecimiento (como el de 1991-94) atender las crecientes demandas sociales de la población afectada por el proceso de modernización requería cambios en la composición del gasto para atender a grupos más pobres, menos conectados a la red pública que suministra los servicios sociales. Durante los años noventa los países de la región aumentaron tanto el monto del gasto público social, como su importancia dentro del gasto público total (Cepal, 2003).

La volatilidad macroeconómica asociada a las diferentes recesiones y los consecuentes rápidos aumentos de los índices de pobreza y desempleo crearon una fuerte demanda social por programas para proteger a la población contra los riesgos de pérdida de empleo e ingresos (Márquez, 2000). Esta demanda contribuyó a la creación de una serie de programas orientados a proteger a los grupos considerados más vulnerables frente a la inestabilidad macroeconómica. Estos programas se inspiraron en la necesidad de conservar el apoyo político a los esfuerzos de reforma, diseñados en un contexto de crisis, y frecuentemente en condiciones de fuerte crecimiento del desempleo y caída de salarios. En consecuencia, el producto final de esta construcción de redes de protección social fue un conjunto de programas que, en general, no tenían ni la coherencia ni el tamaño necesario para satisfacer las necesidades de protección del ingreso de los grupos afectados por el proceso de modernización (Acosta y Ramírez, 2004; Márquez, 2000).

En lugar de un sistema coherente de protección social se crearon diversos programas y acciones orientadas a transferir ingresos a una parte de la población y que pudieran crecer en el corto plazo. La respuesta particular de cada país varió sustancialmente en función de su tradición e historia de intervención en el mercado laboral, y en términos de la ecuación política que hacía que ciertos grupos fueran más o menos visibles en función de sus necesidades de protección al ingreso. En los países que escogieron esta vía se realizaron programas de obras públicas de pequeña escala (organizados sea a través de los Fondos de Inversión Social<sup>5</sup> o a través de gobiernos sub-nacionales y organizaciones no gubernamentales al estilo del *Programa Trabajar* en Argentina)<sup>6</sup> y otros mecanismos (como programas de entrenamiento de corto plazo) destinados fundamentalmente a contener el impacto social de la desocupación. Estos programas operaron como fuentes temporales de ingreso sin proveer otro camino de salida en términos de acumulación de capital humano o adquisición de habilidades productivas. Adicionalmente, estos programas tienden a generar derechos adquiridos para sus beneficiarios, lo que hace muy difícil su remoción o reforma.

---

5 Ver Tendler (2000).

6 Ver Ravallion (2000).

En otros países la visión que predomina es que esa transferencia de ingresos es insuficiente para romper el círculo vicioso que va de la pobreza a la baja inversión en capital humano, a la vulnerabilidad y de vuelta a la pobreza. Romper ese círculo vicioso requiere de transferencias de ingreso a los más pobres condicionadas a un aumento en la inversión de la familia en educación, salud y nutrición de los menores. Con el objeto de maximizar las complementariedades entre los diversos programas focalizados, se espera que ellos operen en el marco de una red de protección social que proteja el ingreso de los más pobres al tiempo que crea incentivos para aumentar su esfuerzo de desarrollar capital humano (Acosta y Ramírez, 2004).

El uso de métodos altamente sofisticados para seleccionar los beneficiarios de este nuevo tipo de transferencias permite, además, mejorar el impacto distributivo del gasto público. Como Levy (2005) señala, los criterios de focalización y su aplicación estricta permiten concentrar las transferencias de ingreso en los grupos de menores ingresos.

### *Programas de transferencias condicionadas*

La introducción de programas de transferencias condicionadas no fue un proceso fácil dadas las condiciones institucionales de los países de la región. Si bien en los países desarrollados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, los programas de transferencias son los principales instrumentos de asistencia social, tanto en la cantidad de gasto como en el volumen de población cubierta (Tabor, 2002), en los países de la región se gasta poco y se cubren fracciones menores de la población con este tipo de programas (OIT, 2000).

Hay dos rasgos que distinguen estos programas dentro del repertorio de políticas sociales en la región. En primer lugar, estos programas, por su propia naturaleza, tienden a implementarse al lado de los programas ya existentes que normalmente controlan agencias y sindicatos. Los sistemas de prestación de servicios sociales pueden utilizarse para inscribir beneficiarios, pero normalmente los programas de transferencia de dinero utilizan recursos humanos y sistemas separados de los recursos normales de los ministerios que producen y entregan servicios sociales tradicionales.

En segundo lugar, estos programas se basan en la percepción de que la limitación fundamental que enfrenta la población objetivo es su capacidad de tener acceso a niveles de consumo adecuados para mantener y expandir su capital humano. En este sentido, estos programas tienen como objetivo estimular mediante condicionalidad la demanda por servicios de educación, salud y nutrición.

Los programas de transferencias condicionadas que se han desarrollado en la región desde finales de los años noventa representan un intento de atacar los factores que afectan la demanda por capital humano de los grupos más pobres de la población. Normalmente, estos programas consisten en la entrega de efectivo a hogares pobres condicionada a las inversiones de esos mismos hogares en educación, salud y nutrición. A la fecha seis países de la región han adoptado alguna variedad de programas de transferencias condicionadas. Ellos son: Brasil, Colombia, Honduras, Jamaica, México y Nicaragua (*ver* cuadro 11.3).

En otros países se ha discutido la adopción o transformación de algunos programas existentes hacia este modelo y cabe esperar que en los próximos años veamos más países adoptando este tipo de programas.

Estos programas se dirigen a los hogares pobres y operan a través de la entrega de efectivo, condicionado a que los beneficiarios cumplan ciertos requisitos de inversión en capital humano, tales como asistencia escolar de los niños, chequeos médicos para niños y madres, y programas de instrucción nutricional para los adultos. En el inventario de programas existentes a la fecha estas tres características (entrega de efectivo, focalización y condicionamiento a inversiones en capital humano) no son separables y tienen implicaciones importantes en el diseño y la operación de los programas.

La entrega directa de efectivo a las familias, en lugar del financiamiento indirecto a través de la oferta de ciertos servicios o el subsidio a ciertos consumos, tiene como ventaja fundamental el permitirle a las familias optimizar el uso de su ingreso de acuerdo con sus preferencias. Al mismo tiempo, la transferencia de efectivo tiene menores costos de transacción que programas equivalentes de entrega de subsidios en especie y evita la creación de mercados secundarios que pudieran capturar una parte de los recursos transferidos (Rawlings, 2004).

Los sistemas de focalización utilizados se basan en instrumentos de identificación basados en la localización geográfica, ingresos y activos de los hogares. La operación a nivel centralizado y el uso de información empírica y verificable (encuestas sociales y levantamientos de área) ayudan a minimizar errores de inclusión y exclusión, aunque implica costos de operación nada despreciables. Además, la misma centralización de los programas tiende a reducir el campo de acción de los gobiernos locales que desde una perspectiva formativa deberían ser actores fundamentales en una estrategia de lucha contra la pobreza (Rawlings, 2004).

El condicionamiento en inversiones en educación y salud es uno de los rasgos más prometedores de este tipo de programas. Gracias a los requerimientos de inscripción y asistencia escolar, chequeos médicos para los niños (y muchas veces madres embarazadas y lactantes) y educación nutricional para las madres, los programas tienden no sólo a aumentar

Cuadro 11.3 Características de los programas de transferencias condicionadas

| Programa y país                     | Objetivos                                                                                                                                 | Componentes                                    |                                                  |                                                                                           | Población objetivo                                                                  |  |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--|
|                                     |                                                                                                                                           | Educación                                      | Salud y nutrición                                | Educación                                                                                 | Salud y nutrición                                                                   |  |
| Bolsa Familia – Brasil <sup>a</sup> | Aumentar la inversión de las familias en capital humano                                                                                   | Transferencias de ingreso                      | Transferencias de ingreso                        | Niños en edad escolar                                                                     | Madres embarazadas                                                                  |  |
| PETI – Brasil                       | Ser parte de la Red de Protección Social                                                                                                  |                                                |                                                  |                                                                                           | Niños de 0 a 15 años de edad                                                        |  |
|                                     | Erradicar las peores formas de trabajo infantil; incrementar los logros educativos y reducir la pobreza                                   | Transferencias de ingreso                      | n.a.                                             | Niños de 7 a 14 años de edad                                                              | n.a.                                                                                |  |
|                                     |                                                                                                                                           | Ampliación de la asistencia escolar            |                                                  |                                                                                           |                                                                                     |  |
| Familias en Acción – Colombia       | Aumentar la inversión en capital humano de las familias en extrema pobreza                                                                | Subsidio escolar                               | Subsidio nutricional                             | Hogares pobres con niños de 7 a 17 años que asisten a la escuela                          | Hogares pobres con niños de 0 a 6 años de edad sin participación en ningún programa |  |
| PRAF II – Honduras                  | Hacer parte de la red de seguridad social                                                                                                 |                                                | Educación en salud                               |                                                                                           |                                                                                     |  |
|                                     | Romper el círculo de pobreza intergeneracional mediante el aumento en inversión en capital humano en los niños de las familias más pobres | Cupón educativo como subsidio a la demanda     | Bono de nutrición y salud, subsidio a la demanda | Hogares pobres con niños de 6 a 12 años de edad que no han terminado 4º grado de primaria | Hogares pobres con madres embarazadas o niños menores de 3 años                     |  |
|                                     |                                                                                                                                           | Incentivos a la oferta en escuelas de primaria | Incentivos para centros de salud (a la oferta)   |                                                                                           |                                                                                     |  |
|                                     |                                                                                                                                           |                                                | Capacitación nutricional para madres             |                                                                                           |                                                                                     |  |

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 11.3)

| Programa y país                     | Objetivos                                                                                    | Componentes                                            |                                                              |                                                 | Población objetivo                                                                                                                                                          |  |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|                                     |                                                                                              | Educación                                              | Salud y nutrición                                            | Educación                                       | Salud y nutrición                                                                                                                                                           |  |
| PATH – Jamaica                      | Incrementar los logros educativos, mejorar los resultados en salud y así reducir la pobreza. | Subsidio educativo                                     | Subsidio para salud                                          | Hogares pobres con niños de 6 a 17 años de edad | Hogares pobres con niños de 0 a 6 años de edad, madres embarazadas o lactantes, personas mayores de 65 años, discapacitados y adultos menores de 65 años en extrema pobreza |  |
|                                     | Reducir la pobreza                                                                           |                                                        | Educación en salud                                           |                                                 |                                                                                                                                                                             |  |
|                                     | Disminuir el trabajo infantil                                                                |                                                        |                                                              |                                                 |                                                                                                                                                                             |  |
|                                     | Hacer parte de la red de seguridad social                                                    |                                                        |                                                              |                                                 |                                                                                                                                                                             |  |
| Oportunidades <sup>b</sup> – México | Aumentar el capital humano de familias en extrema pobreza                                    | Transferencia de ingresos                              | Transferencia de ingresos                                    | Hogares pobres con niños de 3º a 9º grado       | Madres embarazadas o lactantes                                                                                                                                              |  |
|                                     |                                                                                              | Útiles escolares                                       | Paquete básico de atención en salud                          |                                                 | Infantes de 0 a 2 años de edad y niños de 2 a 4 con síntomas de malnutrición                                                                                                |  |
|                                     |                                                                                              | Incentivos para centros educativos (lado de la oferta) | Suplementos nutricionales                                    |                                                 |                                                                                                                                                                             |  |
|                                     |                                                                                              |                                                        | Instrucción en salud, nutrición y prevención de enfermedades |                                                 |                                                                                                                                                                             |  |
|                                     |                                                                                              |                                                        | Incentivos para centros de salud (oferta)                    |                                                 |                                                                                                                                                                             |  |

(Continúa en la página siguiente)



(Continuación cuadro 11.3)

| Programa y país                      | Objetivos                                                               | Componentes                 |                                                            |                                                                       | Población objetivo                                                                      |  |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|--|
|                                      |                                                                         | Educación                   | Salud y nutrición                                          | Educación                                                             | Salud y nutrición                                                                       |  |
| Red de Protección Social – Nicaragua | Promover la acumulación de capital humano en hogares de extrema pobreza | Subsidio educativo          | Donación en efectivo para alimentación                     | Niños de 6 a 13 años de edad inscritos en primaria (de 1º a 4º grado) | Subsidio en efectivo a hogares pobres, servicios de salud a niños de 0 a 5 años de edad |  |
|                                      |                                                                         | Apoyo para útiles escolares | Educación en salud y nutrición                             |                                                                       |                                                                                         |  |
|                                      |                                                                         | Incentivos a la oferta      | Paquete básico de atención en salud para menores de 5 años |                                                                       |                                                                                         |  |
|                                      |                                                                         |                             | Incentivos a la oferta                                     |                                                                       |                                                                                         |  |

Fuente: Rawlings y Rubio (2004), adaptado y actualizado por los autores.

Notas:

- a. Por ley de 2004, se fusionaron Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Carta Alimentação y Auxílio-Gas.
- b. El programa de pobreza continúa expandiéndose a familias urbanas en extrema pobreza.

la inversión en capital humano de las familias, sino también a romper la cadena de transmisión intergeneracional de pobreza. Por otro lado, estos programas tienden a aumentar la presión del público para mejorar la oferta y la calidad de los servicios de educación y salud (Rawlings, 2004).

México fue el pionero con la introducción del programa Progresas en agosto de 1997, el cual fue resultado de la preocupación del gobierno mexicano por los niveles de pobreza que se mantenían altos (particularmente en las áreas rurales) pese a la aceleración del crecimiento durante los años noventa. El diagnóstico del gobierno del presidente Ernesto Zedillo fue que los programas de transferencia existentes en México no llegaban a los más pobres (entre otras cosas porque eran objeto de manipulación política a nivel local) y tenían excesivos costos administrativos (producto de la fragmentación de políticas y programas; *ver* Coady [2003]). En la medida en que la pobreza está asociada a un bajo nivel y una muy lenta acumulación de capital humano, estos programas no hacían nada para aumentar la capacidad de los pobres para acelerar su acumulación (Levy, 1994).

Progresas fue un nuevo e innovador programa de transferencias condicionadas que concentró la transferencia de recursos a familias en extrema pobreza en las áreas rurales. Hay pocos programas en el repertorio de políticas sociales de la región que haya sido más exitoso que éste. Sus evaluaciones son unánimes en identificar efectos importantes sobre el bienestar y la capacidad de generar ingresos de sus beneficiarios (Skoufias, 2001). El programa ha sido y continúa siendo replicado en distintos países de la región y en México mismo el programa fue extendido a áreas semiurbanas y urbanas en el año 2001 con el nombre Oportunidades.

El programa consiste en una transferencia en efectivo equivalente a aproximadamente 20% del consumo de las familias beneficiarias, focalizada en los grupos más pobres de la población, condicionada a la permanencia de los menores en la escuela y a la asistencia de los miembros de la familia a centros de salud. La característica distintiva del programa es el mecanismo de focalización que opera en tres etapas. En la primera etapa se seleccionan las comunidades rurales más pobres, en la segunda se seleccionan dentro de ellas a las familias más pobres, mientras que la tercera etapa se desarrolla en reuniones con la comunidad local para revisar los mecanismos de focalización y la selección de beneficiarios.

Este mecanismo formal de focalización busca impedir la manipulación del proceso de selección de beneficiarios por políticos locales: el programa es federal, las localidades son seleccionadas por funcionarios del gobierno federal y las transferencias van directamente a las familias beneficiarias, sin ninguna intermediación de los gobiernos estatales o locales.

Desde el punto de vista de la toma de decisiones de política, uno de los factores más llamativos de Oportunidades es el énfasis en la evaluación del programa por evaluadores externos independientes. Frente a la percepción de que las elecciones del 2000 podían llegar a desplazar del gobierno al partido oficial, una evaluación efectiva y creíble era crucial para defender al programa del debate político electoral y del posible cambio de partido en el gobierno. Las evaluaciones del programa sirvieron para soportar con información objetiva y creíble su imagen de que los recursos llegaban a los pobres (o al menos llegaban mejor de como lo hacían en los programas tradicionales) y exclusivamente a ellos (la focalización del programa es eficiente).

Honduras empezó a implementar el programa PRAF II a finales del 2000 como sucesor del programa PRAF, originalmente diseñado como un mecanismo de transferencias incondicionales de ingreso para aumentar la demanda agregada. Con PRAF II el programa fue convertido en un sistema de transferencias condicionadas y focalizadas en familias en extrema pobreza. El nuevo programa incluye un sistema de focalización más ajustado a identificar familias en extrema pobreza, un conjunto de intervenciones (subsidios a la demanda) en las áreas de educación, salud y nutrición orientadas a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, y un muy elaborado sistema de monitoreo y evaluación.

También a finales del 2000 se empieza a implementar como plan piloto en Nicaragua la Red de Protección Social. Este programa se focaliza geográficamente en grupos en extrema pobreza e incluye intervenciones en educación, salud y nutrición orientadas a aumentar la permanencia de los niños de esas familias en la escuela y a aumentar el uso de los servicios de salud y nutricionales. En ambos sectores el programa incluye incentivos a la oferta en la forma de asignaciones presupuestarias adicionales para enfrentar el mayor uso de los servicios por las familias incorporadas en el programa (Morley y Coady, 2003).

El programa PATH (Programme of Advancement Through Health and Education, Programa de Progreso por medio de Salud y Educación) se comenzó a implementar en Jamaica en el 2001 como parte de una reforma integral de la red de protección social. Las familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza reciben una transferencia en efectivo y asistencia en la forma de acceso gratuito o subsidiado a programas seleccionados de educación y salud. El programa consolida una serie de intervenciones previamente focalizadas en niños y ancianos, y los integra a través de un sistema único de focalización e identificación de beneficiarios.

Colombia empezó en 2002 la implementación de un programa de transferencias condicionadas, Familias en Acción, como respuesta a la crisis más aguda de la economía en por lo menos 70 años. El programa se presentó como remplazo para un conjunto de prestaciones y servicios

que se consideraba estaban mal focalizados y eran poco efectivos en estimular la inversión de las familias en capital humano. Las transferencias en efectivo están dirigidas al 20% más pobre de la población urbana y rural y comprenden incentivos monetarios para la inversión de los hogares en educación, salud y nutrición (Attanasio y Mesnard, 2005).

PETI fue uno de los primeros programas de transferencias condicionadas en efectivo, diseñados para combatir las formas más peligrosas de trabajo infantil en Brasil. El programa es fundamentalmente de naturaleza remedial pues trata de inducir a las familias a reinsertar los niños en el sistema escolar y, por tanto, a retirarlos del mercado de trabajo.

El programa *Bolsa Família* (canasta familiar) fue lanzado en Brasil en 2003 y consolida en una sola operación subsidios como Bolsa Escola (canasta escolar), Bolsa Alimentação (canasta alimenticia), Carta Alimentação (registro nutricional) y Auxílio-Gas (auxilio para combustibles). El programa PETI fue mantenido como un programa aparte dado que su objetivo (reducción del trabajo infantil) es remedial y no preventivo como se pretende que sea Bolsa Família. El programa otorga un subsidio en efectivo a familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza condicionado a asistencia escolar y asistencia a centros de salud, tanto de madres embarazadas como de todos los niños en la familia. Se espera que la unificación de todos esos programas bajo Bolsa Família promueva la eficiencia y mejore la focalización de la política de asistencia social en Brasil.<sup>7</sup>

### *Resultados y temas pendientes*

La visión general que emerge de la creciente literatura dedicada al análisis de la efectividad de los programas de transferencias en efectivo es la de que estos programas cumplen en forma eficiente con el objetivo de reducir la pobreza. Levy (2005, 132), refiriéndose al programa Progresá, señala que “las evaluaciones de impacto realizadas en áreas rurales muestran que el programa es efectivo en costos y ha causado impactos positivos en educación, salud y nutrición”. Los hallazgos de evaluadores de impacto en áreas rurales muestran que el programa es efectivo en costos, selecciona la población objetivo apropiadamente y causa impacto positivo en educación, salud, nutrición y dieta. Los evaluadores han indicado que estos programas son efectivos en dirigirse a grupos que nunca habían recibido apoyo del gobierno central; que son efectivos en inducir cambios

---

7 Ver PR-2912, propuesta brasileña de un préstamo para apoyar el sistema de protección social, Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre, 2004.

de comportamiento en los pobres y que han podido hasta ahora escapar de las trampas del clientelismo.

Una innovación fundamental de los programas de transferencias condicionadas ha sido el uso estratégico de las evaluaciones como instrumento para mejorar las probabilidades de supervivencia y expansión de los mismos. Estas evaluaciones han sido incorporadas en el diseño de los programas y muestran que éstos han sido eficaces y efectivos en proteger el ingreso de los pobres y en promover su acumulación de capital humano (Coady, Grosh y Hoddinott, 2004; Rawlings y Rubio, 2004). Las evaluaciones han provisto medidas precisas de impacto sobre logro educativo y estado nutricional de la población objetivo, y han permitido obtener información acerca de los beneficiarios presentes y futuros de los programas, dando así un elemento adicional para protegerlos de intervenciones políticas y de cambios de prioridades por mayorías políticas circunstanciales.

Se ha desarrollado en los últimos años un importante cuerpo de literatura describiendo y discutiendo las evaluaciones de las transferencias en efectivo condicionadas.<sup>8</sup> En todos los casos analizados, estas evaluaciones han encontrado que los beneficiarios de estas transferencias aumentan su asistencia escolar tanto en enseñanza básica como, cuando es el caso, en enseñanza secundaria. Otro efecto frecuentemente observado es una reducción del trabajo infantil. Los programas han tenido también impacto en indicadores nutricionales y sanitarios, frecuentemente asociados a la distribución de micronutrientes. Los beneficiarios de estos programas registran menos problemas nutricionales, una menor incidencia de enfermedades y un aumento en la cobertura de vacunaciones. En todos los casos los niveles de consumo de los grupos beneficiarios han mejorado como consecuencia de su participación en los programas. Las evaluaciones han encontrado que más del 80% de los recursos destinados a estos programas llegan al 40% más pobre de las familias.

En varios de los países donde se han implementado estos programas de transferencias condicionadas, se han convertido en pieza fundamental de las políticas de protección social. Sin embargo, ninguno de esos programas prevé la creación de incentivos para que las familias se gradúen de los programas de asistencia social a programas normales de seguridad social vinculados a una relación de trabajo. En el fondo, ni siquiera el más eficiente de los programas de asistencia social puede eliminar la pobreza si la economía no está produciendo los puestos de trabajo de alta calidad necesarios para que los beneficiarios de estos programas entren a los sistemas de seguridad social “normales”.

---

8 Ver Aedo (2005) y Rawlings (2004) para referencias a evaluaciones publicadas sobre programas de transferencias condicionadas.

Por otra parte, muchos analistas argumentan que estos programas demandan mucho de los muy escasos recursos humanos de alta calificación en su diseño e implementación, distraendo estos recursos de la tarea fundamental de reformar y volver más eficientes los sistemas de educación y salud. La baja calidad de esos sistemas está en la raíz de muchos de los problemas que hicieron a esas familias vulnerables a las crisis y las dejaron atrapadas en situaciones de pobreza. Adicionalmente, si los sistemas de educación y salud no mejoran la calidad de sus servicios, los programas de transferencias condicionadas pueden tener como efecto el condenar a los pobres a consumir servicios de baja calidad. Sin embargo, muchos defensores de estas transferencias argumentan que la propia presión de los beneficiarios que ahora asisten y usan esos servicios puede ser un elemento movilizador de cambios. La evidencia disponible a la fecha no confirma ninguna de estas dos posiciones.

Por último, es razonable preguntarse si programas que han sido útiles para atender las necesidades de familias en extrema pobreza en áreas rurales lo serán como mecanismo generalizado de asistencia social. Las evaluaciones preliminares de Oportunidades<sup>9</sup> sugieren que la extensión a áreas urbanas de un programa originalmente diseñado para áreas rurales no ha resultado en pérdidas de efectividad ni de eficiencia. Aun cuando estas evaluaciones dan motivos para el optimismo, es necesario proceder con cautela dado el pequeño número de experiencias con las que contamos.

## Referencias

- Acosta, O. y J. C. Ramírez J. 2004. "Las redes de protección social: modelo incompleto", Serie Financiamiento del Desarrollo No. 41, Cepal, Chile.
- Aedo, Cristian. (2005). "Transferencias de ingreso: una nueva forma para asignar el gasto social", BID, Washington, D.C.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS). 2000 a 2005. *Boletín Estadístico AIOS*, 1-12.
- Attanasio O. y A. Mesnard, 2005. "The Impact of a Conditional Cash Transfer Programme on Consumption in Colombia", IFS, Londres.
- Cepal, 2003. *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago, Chile.

---

9 Ver PR-2919, propuesta mexicana de préstamo para apoyar el programa de fases múltiples para la consolidación y expansión del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Fase II, Banco Interamericano de Desarrollo, febrero, 2005.

- Coady, D. 2003. "Alleviating structural Poverty in Developing Countries: The Approach of Progresá in Mexico". Documento de soporte para el informe *World Development Report 2004*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Coady, D., M. Grosh y J. Hoddinott. 2004. *Targeting of transfers in developing Countries: Review of Lessons and Experience*, IFPRI y Banco Mundial.
- Duryea, Suzanne, Olga Lucía Jaramillo y Carmen Pagés. 2003. "Latin American Labor Markets in the 1990s: Deciphering the Decade", Documento de trabajo del Departamento de investigación WP-486, BID, Washington, D.C.
- Franco, Rolando. 1996. "Los paradigmas de la política social en América Latina", Div. de Desarrollo Social Cepal, mimeo, Santiago.
- Gill, Indermit, Packard, Truman y Yermo, Juan. 2005. *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Palo Alto: Stanford University Press y Banco Mundial.
- Levy, S. 1994. "La pobreza en México". En F. Vélez (editor) *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, ITAM/FCE, México.
- . 2005 "Economic Crisis, Political Transition and Safety Nets Reform: México's *Oportunidades*", BID, Washington, D.C.
- Márquez, Gustavo. 2000. "Labor Markets and Income Support: What Did We Learn from the Crises?", Documento de trabajo del Departamento de investigación WP-425, BID, Washington, D.C.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2004a. "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina", *Revista de la Cepal*, 84 (diciembre): 59-82.
- . 2004b. *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago, Chile: Cepal, Serie Financiamiento del Desarrollo, 144.
- . 2006. "Private and Pension Systems Compared: An Evaluation of the Latin American Experience", *Review of Political Economy*, (de pronta aparición).
- Molina, Carlos G. 2002. "La entrega de servicios sociales: modalidades y cambios recientes en América Latina", Documento de trabajo No. I-50, INDES, BID, Washington, DC.
- Morley S. A. y D. Coady. 2003. "From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries," IFPRI, Washington, D.C.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo), 2000. *World Labor Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World*, Ginebra.

- Ravallion, Martin. 2000. "Monitoring Targeting Performance when Decentralized Allocation to the Poor are Unobserved", *World Bank Economic Review*, 14(2): 331-45, Washington, D.C.
- Rawlings, Laura. 2004. "A New Approach to Social Assistance: Latin American Experience with Conditional Cash Transfer Programs", Documento de discusión sobre protección social No. 0416, Banco Mundial, Washington, D.C.
- y G. Rubio. 2004. "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America", Documento de discusión sobre investigación de políticas, WPS 3119, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Skoufias, E. 2001. "Progreso and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: a Synthesis of the Results of an Evaluation by IFPRI", International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Tabor, Steven, 2002. "Assisting the poor with cash: design and implementation of social transfer programs", Documento de discusión sobre investigación de políticas No. 0223, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Tendler, Judith, 2000. "Safety Nets and Service Delivery: What Are the Social Funds Really Telling us? En *Social Development in America Latina: the Politics of Reform*, Tulchin, J. y A. Garland eds., Woodrow Wilson Center, Lynne Rienner Publishers Inc.





## Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas

*Juan Carlos Navarro*

ENTRE 1980 Y PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI, los sistemas educativos latinoamericanos han atravesado por una sostenida ola de reformas. El telón de fondo de este activismo reformista es un amplio acuerdo social sobre la necesidad de incorporar al sistema educativo a todos los niños y jóvenes y de lograr que su estadía en el sistema educativo sea cada vez más significativa y prolongada.

Ha habido reformas educativas en prácticamente todos los países de la región, si bien con intensidad y consistencia muy diversas. Brasil vivió un proceso de reforma que afectó a la mayor parte de los aspectos de la política educativa durante los ocho años de gobierno de Cardoso (1995-2002), con visibles impactos en la mejora de los indicadores educativos. En el interior de Brasil, varios gobiernos estatales se han destacado por sus reformas en áreas como autonomía escolar (Minas Gerais), rendición de cuentas (Curitiba) y otros. Durante los gobiernos de la *Concertación* desde 1990, Chile ha sostenido un ritmo consistente de reformas gracias a consensos nacionales alrededor de la prioridad otorgada a la reforma educativa. Chile realizó reformas educativas más profundas que ningún otro país de la región (*ver* el recuadro 12.1) y cuenta hoy con indicadores educativos sobresalientes, aunque ha enfrentado severos problemas para mejorar la calidad del aprendizaje. También desde 1990, Colombia ha pasado por sucesivos intentos por introducir reformas legales, sobre todo fundamentadas en la descentralización de la prestación de servicios educativos, con audaces innovaciones en algunos distritos escolares o regiones específicas en aspectos como el otorgamiento de cupones educativos (*vouchers*), la evaluación de docentes o las alianzas público-privadas

para la administración de escuelas. Uruguay adoptó reformas originales durante la década de 1990, que produjeron resultados bien documentados. Argentina descentralizó el sistema educativo y efectuó un cambio curricular profundo, pero su ejecución ha sido desigual y algunos de los diseños iniciales han experimentado cambios y hasta reversiones, debido en parte a la volatilidad económica por la que ha atravesado el país.

También México ha atravesado, desde 1993, por un ambicioso proceso de descentralización de la educación, y en paralelo ha introducido numerosos programas especiales dirigidos a mejorar la equidad y la calidad de la educación, con resultados visibles. República Dominicana, tras la adopción de un Plan Decenal a principios de los años noventa, siguió un camino lineal y continuo en el que sucesivas administraciones dieron prioridad al desarrollo educativo, produciendo un salto significativo en la cobertura y en la cantidad y calidad de los recursos destinados a la educación. El Salvador superó la guerra civil de los años ochenta en medio de un diálogo nacional acerca de la importancia de la educación para el desarrollo nacional, lo que ha permitido construir una consistente y efectiva política educativa por más de una década. Nicaragua ha sido pionero en la experimentación de la autonomía escolar, dando a las asociaciones de padres y maestros poderes inusuales para organizar el proceso escolar. Bolivia ha sostenido, desde principios de la década de los noventa, un proceso vigoroso de reformas educativas, que ha tenido avances y retrocesos parciales, pero sin llegar a detenerse.

Este panorama general no hace justicia con la dimensión y la riqueza de las reformas de cada país, y obviamente pasa por alto importantes reformas que tuvieron lugar en los países no incluidos en este corto listado. Existe, además, como es sabido, una considerable diversidad en las condiciones educativas de los distintos países, lo que hace aún más difícil cualquier intento de síntesis significativa (Urquiola y Calderón, 2005). Por tanto, escapa a la extensión e intención de este capítulo el desarrollar un panorama exhaustivo y detallado de las reformas educativas en América Latina, una tarea más ambiciosa para la que existen excelentes fuentes.<sup>1</sup>

---

1 Gajardo (2003) produjo recientemente una extensa y bien organizada revisión de las reformas de los años noventa; el volumen editado por Gajardo y Puryear (2003) representa una excelente introducción general al tema de las reformas educativas en América Latina. La Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe produjo en el año 2001 un reporte lleno de información y perspectivas acerca de las reformas en la región (Preal, 2001). Navarro, Carnoy y De Moura Castro (1999), discuten lo que estiman fueron las líneas principales de las reformas del período. Cada país o subregión cuenta con fuentes considerables para su estudio: para Chile ver Cox (2004), OECD (2004) y Delannoy (2000); Carnoy, Cosse, Cox y

El punto de partida de este capítulo es demostrar que la mayoría de las reformas educativas de importancia, emprendidas durante las dos últimas décadas en América Latina, fueron de naturaleza institucional. El consenso prevaleciente entre los expertos y autoridades educativas de la región llegó a ser que no bastaba con mejorar los aspectos estrictamente pedagógicos del proceso educativo, sino que había que hacer énfasis en modificar la forma de tomar decisiones, la relación del gobierno con la ciudadanía, las responsabilidades de los distintos ámbitos de gobierno y la estructura y capacidades del mismo. Así, reformas curriculares, inversiones en infraestructura, libros de texto, formación docente o dotación de computadoras para las escuelas tuvieron, como siempre, un buen espacio en la actividad de los ministerios de educación, pero al mismo tiempo temas como descentralización, evaluación, rendición de cuentas, participación comunitaria y autonomía escolar, hicieron parte del lenguaje compartido por los reformadores de la educación en todo el continente.

En el presente capítulo se propone revisar de forma sintética las principales tendencias de las reformas educativas, entendidas como parte de la reforma del Estado en general. Una de las formas más radicales en que un

---

Larrachea (2004) editaron un exhaustivo análisis comparativo de las reformas en Argentina, Chile y Uruguay. Revisiones recientes de las reformas en Argentina y sus resultados pueden encontrarse en Rivas (2004) y Tedesco (2005). La fuente más importante para el caso de Bolivia la constituye Contreras y Talavera (2004). Pardo (1999) contiene un análisis de las reformas en México durante el período que nos ocupa, y el más reciente volumen publicado por el Ceneval (2004) ofrece amplia información acerca de los impactos de la reformas en ese país. Una excelente descripción de las reformas en Uruguay puede leerse en ANEP (2000). El informe de la Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa presenta una excelente síntesis de logros y retos de la política educativa en esa región (Preal, 2003); un volumen editado por Navarro, Taylor, Bernasconi y Tyler (2000) recoge recuentos de la reforma educativa en toda la región, pero con énfasis especial en Centroamérica y República Dominicana; las reformas en este último país pueden revisarse con mayor profundidad en Álvarez (2004). La construcción de acuerdos nacionales sobre educación como fundamento de reformas en el caso de El Salvador ha sido bien descrita y contextualizada en Reimers y McGinn (1997). De Moura Castro (2003) presenta una revisión compacta de las reformas educativas de Brasil en los noventa, pero existe una multitud de fuentes acerca de aspectos particulares de la educación en Brasil en años recientes. Para Colombia, ver Aldana y Caballero (1997). Al menos tres obras muy importantes han aparecido en años recientes, que revisan las reformas educativas de América Latina, con un énfasis en los aspectos de economía política y de mecánica de adopción e implantación de las reformas, más que desde el punto de vista de su impacto educativo como tal. En ellas se encuentran tratados los casos de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela; se trata de Angell, Lowden y Thorp (2001), Grindle (2004) y Kauffman y Nelson (2004).

Estado puede experimentar reformas es mediante una redistribución de las responsabilidades que corresponden a cada ámbito de gobierno –tres en la mayor parte de los países: nacional o federal, estatal o provincial y municipal o local. Otra modalidad consiste en el fortalecimiento de la capacidad de un gobierno en particular para realizar una función esencial para la que carecía con anterioridad de las adecuadas competencias o estructuras. Finalmente, la tercera gran corriente de reforma del Estado tiene que ver con una redistribución de las tareas que la política pública asigna al sector público y al privado. Con base en el amplio espectro de reformas educativas emprendidas en América Latina en tiempos recientes, en particular, se abordan las siguientes tres líneas de reforma:

- Descentralización, entendida como la transferencia de la responsabilidad del manejo de aspectos significativos del sistema educativo desde el gobierno nacional hacia otros niveles de gobierno.<sup>2</sup> En este punto se incluyen también los que pueden considerarse casos extremos de descentralización, como las reformas centradas en la autonomía escolar.
- Desarrollo de sistemas de evaluación, entendidos como la institucionalización de sistemas para la medición de la calidad del aprendizaje en las escuelas y universidades, así como su utilización en la mejora de la política y el debate educativo.
- Alianzas público-privadas, entendidas como asociaciones en las que la oferta privada de educación gana especial prominencia a través de algún proceso, a veces espontáneo pero especialmente deliberado, de complementación con la acción pública en educación.

Estos tres puntos constituyen una lista bastante completa de aquellos aspectos en los que las reformas han implicado modificaciones fundamentales en la organización pública para la provisión de educación. En el primer caso, la descentralización introduce los gobiernos subnacionales como actores con responsabilidad educativa. En el caso de los sistemas de evaluación, se crea una capacidad previamente inexistente en el sector público educativo, por lo general en el ámbito nacional o central. Es decir, la reforma del Estado entendida como la creación de capacidades y su ins-

---

2 Aunque hay amplias variaciones en los detalles específicos acerca de qué actividades o responsabilidades educativas han sido transferidas en los numerosos procesos de descentralización, típicamente éstas incluyen el mantenimiento de la infraestructura escolar y el pago de salarios y la administración del personal docente. Por lo general el control de currículo ha sido mantenido en manos de entidades nacionales, aunque abriendo un espacio para acomodar temas regionales y locales. También la responsabilidad de evaluar el sistema se ha mantenido por lo general bajo control del gobierno central.

### *Recuadro 12.1* Un catálogo de reformas educativas: la amplia y sostenida reforma educativa en Chile

Aunque es equivocado plantear la experiencia de algún país en particular como modelo o paradigma de reformas en otros lugares con condiciones, historia o recursos muy diferentes, la reforma educativa de Chile es notable por su continuidad y porque permite destacar elementos que, en diferentes combinaciones, han caracterizado a la mayor parte de las reformas de América Latina. Después del impulso a la municipalización y la introducción del sistema de cupones (*vouchers*) durante los años ochenta bajo el gobierno militar –que no han sido revertidos– los gobiernos de la Concertación democrática han orientado los esfuerzos de reforma hacia lo siguiente (según la síntesis proporcionada por Arellano, 2005):

- Ampliación de la cobertura, particularmente en la enseñanza media, y aumento del tiempo de actividad escolar mediante la jornada escolar completa.
- Nuevos materiales pedagógicos, completa modernización del currículo e intensa capacitación de profesores, todo con el propósito de mejorar el trabajo en el salón de clases.
- Estímulo a programas focalizados para atender alumnos en dificultades o en riesgo de abandonar, en las escuelas urbanas más pobres y en zonas rurales o apartadas.
- Mejora de las condiciones de trabajo del profesorado, contribuyendo a recuperar el interés por la actividad docente.
- Introducción gradual de nuevas tecnologías de información y comunicación en las escuelas.
- Mejora de los instrumentos de evaluación del desempeño del sistema escolar (modernización del sistema nacional de evaluación y participación en pruebas comparativas internacionales).

Aunque ningún país de la región ha lanzado un programa general de cupones (Colombia hizo algunos experimentos locales que no se mantuvieron) la gran mayoría incursionó en alguna variante de descentralización, tal como se verá adelante. Los años noventa fueron la década de la expansión de la educación media en casi toda la región, y también la era de la recuperación de los recursos educativos (después de la penuria de los ochenta) y de los cambios curriculares. Todo esto se implementó con criterios de focalización y multitud de programas compensatorios. En general, se ha logrado la recuperación de los salarios docentes, aunque ninguno ha llegado a introducir medidas de incentivos y evaluación tan definidas como Chile. Los intentos, con mucha frecuencia ambiciosos aunque no siempre coronados con éxito, de introducir tecnología de información en el proceso de aprendizaje se han generalizado y también ha sido común el desarrollo de sistemas de evaluación de aprendizaje.

*Fuente:* Compilación del autor.

titucionalización. Finalmente, en el caso de las alianzas público-privadas, se logra un cambio, aunque sea en campos limitados, de la organización básica del sector educativo, modificando el modelo tradicional basado en el monopolio público y un grupo de escuelas privadas de cobertura mínima y restringidas a una clientela de élite. Como se verá, en los tres casos se trata de reformas bastante extendidas a lo largo y ancho de América Latina, y respecto a las cuales existe la suficiente experiencia, si bien no siempre evaluaciones concluyentes, como para intentar un balance preliminar y para extraer algunas lecciones.

## Descentralización

El tipo más común de reforma institucional en educación en los años noventa fue la transferencia de la administración y, en menor medida, del financiamiento de los sistemas escolares públicos hacia ámbitos subnacionales de gobierno, especialmente en los países de mayor extensión geográfica (*ver* el cuadro 12.1).

### *El argumento a favor de la descentralización*

En los años ochenta, la descentralización ya había avanzado un buen camino en países como Brasil y Chile.<sup>3</sup> La justificación principal de este tipo de reformas era la complejidad y diversidad que había alcanzado el sistema educativo y que hacía muy difícil su manejo desde un centro burocrático dedicado a controlar hasta el último aspecto administrativo de escuelas que, muchas veces, se encontraban a miles de kilómetros y de sistemas en los que los estudiantes se contaban por millones y los docentes por centenares de miles.

Este es un diagnóstico bien fundamentado. Los sistemas educativos latinoamericanos han estado fuertemente controlados, a lo largo de la mayor parte de su historia, por los ministerios centrales. Las decisiones acerca de quién enseña, cómo y cuánto se remunera a los maestros y qué se enseña, han estado distantes de las comunidades locales y regionales y las autoridades que las representan. El ministerio central rara vez tiene la capacidad para supervisar el funcionamiento de las escuelas, incluso en aspectos tan simples como verificar si se imparten las clases, si asisten

---

3 El análisis de estos casos ha producido una muy abundante literatura a la que escasamente puede hacerse justicia aquí: McGinn y Street, 1986; Winkler, 1989; Navarro, 1990; Espínola, 1997; Hanson, 1999; Winkler y Gershberg, 2000; Raczynski y Serrano, 2001; Kaufman y Nelson, 2004, entre otros.

*Cuadro 12.1* Nivel de gobierno responsable de la educación

| <i>País</i>     | <i>1980</i>      | <i>2005<sup>a</sup></i> | <i>Inicio de la descentralización<sup>b</sup></i> |
|-----------------|------------------|-------------------------|---------------------------------------------------|
| Argentina       | Nacional         | Provincial              | 1976, 1991                                        |
| Bolivia         | Nacional         | Municipal               | 1994                                              |
| Brasil          | Nacional/estatal | Estatal/municipal       | 1988, 1995                                        |
| Chile           | Nacional         | Municipal               | 1981                                              |
| Colombia        | Nacional         | Dep./municipal          | 1991, 2000                                        |
| Costa Rica      | Nacional         | Nacional                | –                                                 |
| Ecuador         | Nacional         | Nacional                | –                                                 |
| El Salvador     | Nacional         | Nacional/escuela        | 1991                                              |
| Guatemala       | Nacional         | Nacional/escuela        | 1994                                              |
| Honduras        | Nacional         | Nacional                | 1995                                              |
| México          | Nacional         | Estatal                 | 1993                                              |
| Nicaragua       | Nacional         | Nacional/escuela        | 1993                                              |
| Panamá          | Nacional         | Nacional                | 1998                                              |
| Paraguay        | Nacional         | Nacional                | 1998                                              |
| Perú            | Nacional         | Nacional                | –                                                 |
| Rep. Dominicana | Nacional         | Nacional                | –                                                 |
| Uruguay         | Nacional         | Nacional                | –                                                 |
| Venezuela       | Nacional         | Nacional                | 1989                                              |

*Fuente:* Compilación del autor.

*Notas:*

- a. Los casos en los que un país tuvo iniciativas de descentralización educativa pero el ámbito de gobierno en 2005 era aún nacional, corresponden a procesos no consolidados o completamente revertidos.
- b. Años múltiples indican varias iniciativas importantes de descentralización.

los maestros o los alumnos o si se cubren los contenidos estipulados en los programas nacionales de estudio, mucho menos para saber si ocurre un aprendizaje significativo. Los ministerios centrales de educación llegan, en muchos casos, a ser más efectivos en suprimir la innovación que en garantizar el buen funcionamiento y la calidad de los procesos y resultados educativos. Las reformas descentralizadoras buscan corregir este centralismo incompetente.

Acercar las decisiones a los usuarios ofrece la expectativa de producir una mejoría en la rendición de cuentas y el control democrático de las decisiones públicas. Debido a la heterogeneidad de preferencias entre ciudadanos de diferentes jurisdicciones acerca del nivel y las características de un bien semipúblico como la educación, los gobiernos subnacionales



tienen alguna ventaja para producirlo con mayor eficiencia. Éste se constituyó desde el principio en un argumento que proporcionó un fuerte respaldo a las iniciativas descentralizadoras en el ámbito educativo, y permitió contrarrestar el escepticismo de aquellos que veían en la descentralización un grave riesgo para la coherencia de los sistemas e incluso para el mantenimiento de una cultura nacional unificada<sup>4</sup>.

### *Las experiencias de autonomía escolar*

Los principios de eficiencia, participación y acercamiento entre información y decisión que subyacen a los procesos de descentralización educativa recién descritos, han tenido su encarnación más audaz en una serie de experiencias de autonomía escolar que varios países implementaron durante la década de los noventa. Siguiendo a Espínola (2000), se pueden clasificar las experiencias de autonomía escolar en dos grupos, según si el ejercicio de la autonomía transferida a la escuela tiene que ver predominantemente con aspectos de gestión del proceso escolar o con las estrategias pedagógicas a poner en práctica dentro de cada escuela. Las experiencias mejor documentadas y difundidas del primer tipo son las de Nicaragua y del estado de Minas Gerais en Brasil, mientras que Argentina, Chile, Colombia y Uruguay, adelantaron importantes iniciativas del segundo tipo.

En el caso de la autonomía de gestión, las decisiones transferidas a los planteles escolares han sido generalmente tres: elección de directores, evaluación y supervisión del personal docente y administración de modestos recursos financieros, generalmente aquellos necesarios para el mantenimiento de la infraestructura del plantel o para programas especiales complementarios al plan básico de estudios. De estos tres campos, el de la elección de directores parece haber sido el de menores consecuencias; y el de mayor impacto, en contraste, el de la evaluación de docentes. Una serie de evaluaciones de estas experiencias de autonomía ha mostrado que fueron efectivas en incrementar la inscripción y la asistencia de estudiantes, así como reducir el ausentismo docente, mejorar la contribución y la participación de las familias en la educación de sus hijos y producir un mejor uso de los recursos bajo el control de las escuelas (Arcia y Belli, 2001; Espínola, 2000; King, Rawlings y

---

4 En su curiosa trayectoria, el argumento en pro de la descentralización pasó en diez años –aproximadamente entre 1990 y 2000– de estar a la defensiva como una imposición tecnocrática que ignoraba las tradiciones educativas nacionales, a convertirse en un imperativo cultural, dictado por la diversidad étnica, regional y racial de los países.

Ozler, 1996; Paes de Barros y Mendonca, 1998; Preal, 2000; Winkler y Gershberg, 2000). La evidencia no apoya, sin embargo, la existencia de un vínculo causal entre autonomía y mejores resultados de aprendizaje y, al menos en el caso de Nicaragua, existen indicios de que puede haberse incrementado la desigualdad de resultados entre escuelas. En el caso de la autonomía pedagógica, son pocos los resultados claramente establecidos, y se restringen principalmente a un impacto positivo en la motivación de maestros y directivos.

Un hecho de importancia documentado por la más reciente investigación sobre el tema (Gunnarsson y otros, 2004), es que la adopción de una política de autonomía escolar tiende a beneficiar a aquellas escuelas que de antemano contaban con mayor capacidad de gestión y mejor liderazgo del director o la comunidad educativa, pero puede no tener efectos apreciables en escuelas que carecen de estas características. La experiencia muestra que la adopción efectiva de esquemas de autonomía escolar es un proceso gradual que exige un competente y prolongado compromiso de las autoridades centrales para orientar y educar a los actores que se mueven en el contexto escolar (familias, docentes, estudiantes y directivos).

### *La descentralización en contexto*

La descentralización de la educación, al mismo tiempo, debe verse en el amplio contexto de los procesos de descentralización política y administrativa que avanzaron en la región durante el mismo período (véase el capítulo 7). La organización del Estado para proveer servicios educativos se vio afectada por tendencias generales hacia una mayor participación política y social, y hacia el desarrollo de gobiernos subnacionales elegidos democráticamente, con mayor autonomía y capacidad de gestión. Esto ayuda a explicar que la descentralización de la educación haya avanzado aun contando con la oposición de las organizaciones sindicales que agrupan a los docentes, que en general han visto a esta reforma como una seria amenaza a su poder de negociación a escala nacional.

De hecho, si bien es fuerte el argumento a favor de la descentralización desde una óptica que contemple únicamente la esfera educativa, lo usual ha sido que cambios o circunstancias que se encuentran más allá de dicha esfera hayan desencadenado los procesos de descentralización de la educación.

En Argentina, la descentralización sufrió de una temprana asociación con el gobierno militar, que fue el promotor de la descentralización de la educación primaria. Cuando el gobierno democrático emprendió la descentralización de la educación secundaria en los años noventa, la iniciativa fue liderada por el ministro de Hacienda y en buena me-

didada impuesta sobre las provincias, que en principio resistían asumir responsabilidades nuevas sin el correspondiente apoyo financiero. Por consiguiente, lo que podía haber sido una política educativa medular y cuidadosamente implementada, apareció de entrada como parte de un programa de austeridad fiscal de un gobierno central ansioso por liberarse de responsabilidades de gasto.

Venezuela es otro ejemplo en el que se percibe el impacto de una reforma integral del Estado en la educación. La elección directa de gobernadores y alcaldes dio lugar, a finales de los años ochenta, a legislación que buscaba entregar a los estados y municipios las responsabilidades en el área educativa, entre otras. El resultado fue una ola de innovaciones educativas patrocinadas por los gobiernos estatales y locales, así como una considerable expansión del gasto público en educación que produjo una explosión de demandas sociales dirigidas a las nuevas autoridades subnacionales (Navarro, 2000). En este caso, la aparición de una nueva relación entre votantes y autoridades electas en el marco de un proceso de reforma del Estado generó incentivos que produjeron una intensificación de la acción colectiva en educación y cualitativamente impulsó la introducción de nuevos enfoques y experimentos a escala local, algunos de los cuales ganaron influencia a escala nacional en momentos posteriores.

Inclusive en el caso de México, en el que se puede argumentar que la descentralización era parte de una política para mejorar la eficiencia y calidad de la educación, los gobernadores electos –y en particular aquellos de partidos políticos diferentes al que históricamente tuvo el control del gobierno federal– fueron decisivos en la adopción e implementación del Anmeb (Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica), acuerdo político que inició la descentralización educativa en ese país.

No debe inferirse de casos como estos, sin embargo, que los gobiernos subnacionales han dado siempre la bienvenida a la descentralización de la educación. En la experiencia de Colombia a principios de la década de 1990, la resistencia de las municipalidades a aceptar responsabilidades para las que no estaban preparadas, fiscal y organizativamente, jugó un papel principal en el estancamiento del proceso de descentralización educativa (Lowden, 2004). En Venezuela, la descentralización educativa avanzó en el sentido de llevar a los gobiernos subnacionales a hacer más en educación, pero no en el sentido usual de aceptar transferencias de responsabilidades y escuelas que en principio habían estado en manos del gobierno nacional. La razón principal fue que nunca pudieron definirse a satisfacción de las autoridades subnacionales los aspectos fiscales prácticos relacionados con esta transferencia de responsabilidades.

### *Impacto de la descentralización*

Para entender la dinámica de los procesos de descentralización, es preciso analizar sus impactos y resultados. Estos pueden discutirse al menos en dos planos:

- El educativo propiamente dicho; en otras palabras, ¿ha conducido la descentralización de la educación a mejor calidad en el aprendizaje, mayor equidad en la oportunidad y mejores resultados educativos?, ¿ha creado sistemas educativos más eficientes?
- El relacionado con la manera de hacer las políticas educativas; esto es, como resultado de las reformas descentralizadoras, ¿hasta qué grado han llegado a ser las políticas educativas más estables, presididas por mejores capacidades técnicas y de gestión, sintonizadas con el interés público, capaces de resistir cambios drásticos en el ambiente económico-político en que se mueven y menos generadoras de conflicto?

Es relativamente poco lo que se sabe acerca del impacto de la educación en los resultados de aprendizaje. En el más riguroso estudio de este tipo de efectos, Galiani y Shargrodsky (2002) encontraron que, en promedio, puede detectarse un efecto positivo en las puntuaciones de los exámenes estandarizados de los niños argentinos como resultado del proceso de descentralización en ese país. Sin embargo, en lo que parece un claro paralelo con los estudios sobre el impacto de la autonomía escolar, los mismos investigadores detectaron que los efectos favorables de la descentralización se concentraban en las escuelas y provincias que, de entrada, podían contar con mejores capacidades para gestionar recursos, y al contrario no eran visibles en escuelas o provincias en condiciones institucionales o socioeconómicas precarias.

Por otro lado, la evidencia muestra en forma contundente que los intentos por descentralizar la educación han producido un legado de capacidad institucional para formular e implementar política educativa en los gobiernos subnacionales, donde antes no había prácticamente ninguna. Sin embargo, el crecimiento de las capacidades institucionales ha sido irregular. La política local ha mostrado ser igualmente poderosa pero no necesariamente más constructiva que la política nacional cuando influye directamente en el funcionamiento de los sistemas educativos.<sup>5</sup> En algunos países, tras años de descentralización, no ha sido posible

---

5 Es interesante constatar, sin embargo, que en algunas ocasiones –como la reforma en el estado de Minas Gerais en Brasil– políticas como el impulso a la autonomía escolar han sido deliberadamente planteadas con el objetivo de rescatar a las escuelas de la corrupción y el clientelismo político que en determinados

producir un crecimiento de la capacidad institucional a la par con las responsabilidades asignadas en educación, y en todos, como era de esperarse, el fortalecimiento institucional ha progresado mucho más rápido en unas jurisdicciones que en otras.<sup>6</sup> No han faltado, finalmente, fracasos y retrocesos en los procesos de descentralización educativa.

Pero, considerando que el desarrollo de las administraciones públicas subnacionales es un beneficio, hay que aceptar que el balance es muy favorable a la descentralización. Las reformas iniciaron una dinámica de cambio que ha tomado un empuje propio. En un proceso de toma de decisiones en el que normalmente los sindicatos docentes y las autoridades nacionales eran los únicos participantes, ahora existe un tercer actor –los gobiernos subnacionales– con la fuerza necesaria para hacer sentir sus puntos de vista.<sup>7</sup>

Especialmente en los países grandes, la mejora de las capacidades de los gobiernos subnacionales ha facilitado la gestión de los sistemas educativos. Ciertos desarrollos institucionales en los casos de Argentina, Brasil y México indican que la maduración de los procesos de descentralización educativa está llevando a un mejor grado de coordinación entre los ámbitos de gobierno que va más allá de lo previsto en los diseños originales de las reformas descentralizadoras. El Consejo Federal en Argentina o las reuniones periódicas de diálogo de políticas entre las secretarías de educación de los estados y la autoridad federal en México son ejemplos de instancias de concertación que están mejorando la coherencia de las políticas educativas, incluso años después de tomadas las medidas iniciales de descentralización.

---

momentos y lugares ha caracterizado a la administración educativa de estados y municipios (dos Mares Guía, 1999).

- 6 Esta caracterización general de los efectos institucionales de los procesos de descentralización educativa han sido documentados para varios países, pero probablemente el estudio más detallado y en profundidad es el del Cippec en Argentina (Rivas, 2004). A elementos como los mencionados, el estudio en cuestión les encuentra una asociación positiva entre crecimiento de las inscripciones e implementación de reformas en las provincias argentinas, si bien observa que en varias de ellas el gobierno central terminó por “hacerse cargo” en la forma de poner la implementación de la descentralización y sus principales iniciativas en manos de equipos residentes en las provincias pero financiados por el ministerio central. El estudio concluye con un balance positivo del proceso de descentralización de los noventa, pero identifica una fuerte conflictividad y un grado importante de fragmentación –heterogeneidad en la implementación y los resultados de la reforma– como rasgos presentes en la experiencia argentina.
- 7 Un tratamiento más extenso de las implicaciones de la entrada de un tercer actor de importancia en el juego básico de la toma de decisiones acerca de política educativa, puede encontrarse en Navarro (2005). La profundización de los temas de economía política de las reformas educativas excede las posibilidades de este capítulo.

Adicionalmente, en diversas ocasiones gobiernos estatales o municipales han producido innovaciones educativas de mucho valor para el diseño de reformas de alcance nacional. Así, mucho de lo que se sabe acerca de los efectos de un programa radical de autonomía escolar se debe a la extraordinaria experiencia adelantada a mediados de la década de 1980 en el estado de Minas Gerais, en Brasil. La introducción de escuelas de jornada completa por parte de la gobernación del estado de Mérida en Venezuela condujo, con el paso de los años, a un consenso nacional sobre la necesidad de mover el sistema educativo entero hacia escuelas con ese horario, consenso que todavía se está implementando, a pesar de la sucesión de varios gobiernos con orientaciones políticas muy diversas y de los profundos desacuerdos que subsisten en ese país sobre la descentralización de la política educativa. En Colombia, el Distrito Escolar de la ciudad de Bogotá se ha ganado con méritos la reputación de ser una fuente de innovaciones en política educativa que ha atraído atención internacional y se ha convertido en fuente de inspiración para otros reformadores. Los ejemplos podrían extenderse.

Por otro lado, el balance favorable de estos cambios debe contrastarse con otras facetas de los procesos de descentralización que no siempre fueron igual de constructivas. Si bien con frecuencia se entendió la descentralización como una política que requería cambios en la estructura y las funciones del tradicional ministerio central, en la práctica este principio no siempre se interpretó de forma adecuada. En ciertos casos esto llevó al debilitamiento o desmantelamiento de las capacidades del Ministerio de Educación, antes de que los entes subnacionales alcanzaran suficiente desarrollo institucional, creando un saldo negativo en cuanto a capacidad de diseño e implementación de políticas educativas.<sup>8</sup>

### *Descentralización educativa y federalismo fiscal*

La debilidad más seria de los procesos de descentralización de la educación en América Latina ha estado en otra parte: en la dificultad de ajustar el esquema fiscal a las realidades de la descentralización política o administrativa del sector. En otras palabras, aunque se han tomado decisiones

---

8 Un argumento de peso utilizado en todos los casos para detener o retrasar los procesos de descentralización educativa fue la falta de capacidad de gestión en los gobiernos subnacionales. Aunque este elemento es digno de tenerse en cuenta al diseñar políticas de descentralización, la experiencia de las dos últimas décadas indica que, paradójicamente, la mejor manera de desarrollar la capacidad de los gobiernos subnacionales es otorgándoles responsabilidades. No es fácil encontrar casos de fortalecimiento institucional de municipalidades o provincias en ausencia de transferencias reales de competencias a esas instancias.

importantes en materia de transferencia de responsabilidades a estados y municipios, y en varios casos se ha aumentado el grado de autonomía que gozan estos niveles de gobierno para intervenir en la política educativa, muy rara vez se han acompañado estas transformaciones con transferencias o impuestos capaces de crear sistemas bien financiados y con incentivos compatibles con la maximización del bienestar de los ciudadanos.

Se trata de un problema básico de elección pública: si un determinado ámbito de gobierno recibe una responsabilidad –especialmente una cuantiosa y visible como el sistema escolar– la maximización del bienestar de los ciudadanos requiere que esta transferencia sea financiada, bien sea a través de nuevos impuestos locales o de transferencias del gobierno central, que sean creíbles y estables, y que no deterioren los incentivos para que los gobiernos subnacionales mantengan la disciplina fiscal y presten eficientemente los servicios. Ambas alternativas son complejas tanto técnica como políticamente. En la práctica, tal complejidad ha impedido encontrar arreglos fiscales estables que soporten el proceso de descentralización educativa.

Así, tanto en Argentina y Brasil como en México y Venezuela, la descentralización educativa ocurrió y ha permanecido durante años sin acuerdos institucionales eficientes en materia de federalismo fiscal. En Argentina, el colapso del financiamiento de la educación por parte de los estados, cuando los ingresos fiscales se redujeron como consecuencia de la recesión de finales de los años noventa, llevó al cierre temporal de varios sistemas provinciales, a un incremento en los conflictos laborales del sistema educativo e, irónicamente, a un regreso *de facto* al financiamiento de la educación por parte del gobierno federal, en la forma de pagos por concepto de “incentivo docente”.

En México, con la excepción de algunos elementos de racionalidad introducidos en los últimos años gracias a la intensa coordinación entre la Secretaría de Educación Pública y los secretarios de educación de los estados, las transferencias fiscales para el financiamiento de las escuelas descentralizadas han seguido procedimientos en buena parte *ad hoc*, que se renegocian año tras año y estado por estado. En Venezuela el proceso de transferencia de escuelas del gobierno central a los gobiernos subnacionales se paralizó del todo, dada la negativa de los gobiernos de los estados a asumir los compromisos pendientes con los maestros en materia de beneficios sociales y pensionales previamente contraídos por el gobierno central.

En este contexto, Brasil se destaca como una excepción, gracias a las reformas en el financiamiento del sistema educativo descentralizado introducidas a mediados de los años noventa. Con la creación del Fundef (Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magisterio, Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y la Valorización del Magisterio) se esta-

blecieron por ley las responsabilidades educativas de estados y municipios, y se creó una estructura de financiamiento adecuada para suplir las necesidades de fondos del sistema. Como un elemento adicional, se fijó un papel para el gobierno federal como garante de la equidad en el gasto, definiendo un mínimo de gasto por alumno y comprometiendo al Ministerio de Educación a complementar los fondos de aquellos estados que con fondos propios no pudiesen alcanzar ese mínimo. Estas reformas produjeron un fuerte crecimiento de los flujos de estudiantes, elevaron el acceso equitativo a la educación y mejoraron el logro educativo. Esta es una prueba de que un esquema de financiamiento eficiente puede representar la diferencia entre una descentralización que crea problemas y una que crea excelentes resultados educativos (Draibe, 2004).

### *El futuro de la descentralización*

Las reformas de descentralización en América Latina no han podido resolver varias de las deficiencias fundamentales de la educación en la región. Entre éstas figura la baja calidad de los aprendizajes, que según toda la evidencia disponible se encuentra estancada y muy por debajo de los logros de los países de Asia oriental y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Aunque más adelante se volverá con mayor detenimiento a este tema, de momento cabe como conclusión provisional resaltar que las abundantes e intensas iniciativas de descentralización de la educación no corrigieron estos deficientes resultados. En el presente es claro que el cambio en el ámbito de gobierno que ejerce la responsabilidad por la administración de determinadas escuelas no necesariamente implica una mejoría en la calidad del aprendizaje. Aunque puedan manejarse mejor las escuelas, o incluso ser mejor su capacidad de respuesta a las comunidades en las que funcionan, esto no significa que necesariamente estén dadas las condiciones para que cambie la forma de enseñanza, las capacidades de los docentes o el apoyo que éstos reciben para hacer su trabajo, así como el liderazgo que puede ofrecer el director de cada escuela. La probabilidad de que ocurran estos cambios puede ser mayor cuando la administración educativa reside en la administración local o provincial, en contraste con un lejano y burocratizado ministerio central, pero aun así la descentralización no llega a ser condición suficiente.

En consecuencia, si bien es razonable esperar que los más avanzados y vigorosos procesos de descentralización sigan su curso, especialmente en los países de mayor extensión geográfica, en los años inmediatos la descentralización posiblemente pasará a un lugar secundario en el menú de reformas favorecidas por las autoridades educativas en la región.



## El desarrollo de sistemas de evaluación

A mediados de los años ochenta, en la etapa inmediatamente precedente a la ola de reformas educativas tratadas en el presente capítulo, no era posible responder a la pregunta de qué tanto estaban aprendiendo los estudiantes en las escuelas. Con la excepción de algunos esfuerzos pioneros en unos pocos países, la capacidad para recoger información estandarizada y representativa acerca de los resultados de aprendizaje simplemente no existía. El tema es trascendente, pues una de las críticas recurrentes al manejo de los sistemas escolares es que suelen estar guiados por medidas de insumo –número de inscritos, gasto por alumno, etcétera– y no por resultados. El aprendizaje es el fin último del sistema escolar y sin información acerca de esta dimensión no puede hablarse de política educativa orientada a resultados. Los resultados educativos de una sociedad son el producto de innumerables decisiones tomadas por los estudiantes y sus familias, en función de la información que adquieren acerca del valor de la educación, así como de la calidad y efectividad con la que distintos proveedores son capaces de producir servicios educativos. La falta de información acerca de resultados de aprendizaje empobrece considerablemente estas decisiones privadas, así como las políticas públicas.

Los años noventa, en contraste, fueron testigo de un capítulo excepcional de adquisición de capacidades gubernamentales en el área de evaluación de los sistemas educativos en América Latina. El cuadro 12.2 resume los avances de algunos países.<sup>9</sup>

### *Lo que se ha ganado*

Cada uno de los países incluidos en el cuadro cuenta hoy, en alguna medida, con los componentes principales de un sólido desarrollo institucional en el área de evaluación, así:

- Un grupo (aunque insuficiente para constituir una “masa crítica”) de especialistas altamente calificados en los aspectos técnicos de la evaluación educativa.
- Fondos suficientes para recoger periódicamente información sobre logros de aprendizaje en educación primaria y secundaria.

---

9 Una revisión muy completa de la evolución reciente de los sistemas de evaluación del aprendizaje en América Latina puede encontrarse en Ferrer (2005).

Cuadro 12.2    Sistemas de evaluación en América Latina

| País                 | Año de inicio | Institucionalización | Pruebas internacionales |      |       |       |       |
|----------------------|---------------|----------------------|-------------------------|------|-------|-------|-------|
|                      |               |                      | LLECE                   | PISA | TIMSS | PIRLS | Otras |
| Argentina            | 1993          | Intermedia           | X                       | X    |       |       | X     |
| Bolivia              | 1996          | Intermedia           | X                       |      |       |       |       |
| Brasil               | 1988          | Avanzada             | X                       | X    |       |       | X     |
| Chile                | 1988          | Avanzada             | X                       | X    | X     | X     | X     |
| Colombia             | 1991          | Intermedia           | X                       |      | X     |       | X     |
| Costa Rica           | 1988          | Intermedia           | X                       |      |       |       |       |
| Ecuador              | 1996          | Inicial              |                         |      |       |       |       |
| El Salvador          | 1993          | Avanzada             |                         |      |       |       | X     |
| Guatemala            | 1997          | Intermedia           |                         |      |       |       |       |
| Honduras             | 1990          | Intermedia           | X                       |      |       |       |       |
| México               | 1992          | Avanzada             | X                       | X    | X     |       |       |
| Nicaragua            | 1997          | Inicial              |                         |      |       |       |       |
| Panamá               | 1997          | Intermedia           |                         |      |       |       |       |
| Paraguay             | 1995          | Intermedia           | X                       |      |       |       | X     |
| Perú                 | 1997          | Intermedia           | X                       | X    |       |       | X     |
| República Dominicana | 1991          | Intermedia           | X                       |      |       |       |       |
| Uruguay              | 1996          | Avanzada             |                         | X    |       |       | X     |
| Venezuela            | 1995          | Inicial              | X                       |      |       | X     | X     |

Fuentes: Compilación del autor basada en Ferrer (2005), Wolf y Gurría (2005) y Tiana (2000).

Nota: LLECE = Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación; PISA = Programa de Evaluación Internacional Estudiantil (Program for International Student Assessment); TIMSS = Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (Third International Math and Science Study); PIRLS = Programa en Estudio de Alfabetización en Lectura Internacional (Program in International Reading Literacy Study).

- Legitimidad social y política para desarrollar sus actividades.<sup>10</sup>
- Redes y relaciones internacionales que alimentan y respaldan las actividades de evaluación dentro de cada país, y con frecuencia llevan a los diferentes países a participar en pruebas comparativas internacionales.<sup>11</sup>
- Un cierto grado de institucionalización, en la forma de direcciones ministeriales bien establecidas o institutos semiindependientes dedicados a la organización, implementación y análisis de pruebas de evaluación de aprendizaje.

Existen considerables disparidades en la consolidación de cada uno de estos elementos en distintos países de la región. Allí donde han madurado en mayor medida puede hablarse de una “reforma educativa a partir de la evaluación”, como sucedió durante la administración Cardoso en Brasil, gracias al desarrollo de un sofisticado y poderoso instituto de evaluación educativa dentro del Ministerio de Educación, el INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Instituto Nacional de Estudos e Investigações Educativas). En su conjunto, estos elementos constituyen un caso de adquisición de capacidades institucionales críticas por parte de los ministerios de educación de América Latina, sin paralelo en ningún otro aspecto de la política educativa. Las autoridades educativas tienen hoy a su disposición información extremadamente valiosa para marcar el rumbo de las políticas y establecer prioridades. Buena parte del debate educativo y la presión pública para producir mejoras en los sistemas educativos, proveniente de medios de comunicación, la comunidad empresarial, la oposición política y las familias, se informa directamente de los resultados de las pruebas estandarizadas de desempeño tanto nacionales como internacionales. La incorporación de la educación como un elemento crucial para la competitividad de las economías latinoamericanas se basa, al menos en buena parte, en la información acerca de puntajes en matemáticas, ciencias o lenguaje.

---

10 En contraste, por ejemplo, con la fuerte crítica existente en Estados Unidos respecto al uso de pruebas estandarizadas de aprendizaje como parte fundamental de la política educativa.

11 Un buen número de países de América Latina ha participado, en algunos casos repetidamente, en las más reconocidas pruebas internacionales comparativas de desempeño escolar, entre ellas Timss (Tercer estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias), PISA (Programa de Evaluación Internacional Estudiantil) y Pirls (Programa en Estudio de Alfabetización en Lectura Internacional). La mayor parte, de hecho, participó en una iniciativa de este tipo nacida en la misma región, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, Llece, organizado por Unesco-Orealc.

*Evaluación y educación superior*

Es oportuno agregar que el crecimiento de las capacidades públicas para la evaluación educativa no se limita a los niveles de primaria y secundaria. El nivel terciario también ha sido un ámbito fértil para la introducción de iniciativas de evaluación de varios tipos. Un buen número de países cuenta hoy –a diferencia, de nuevo, de los años anteriores a la década de los noventa– con programas de evaluación y acreditación de universidades. Estos mecanismos prosperan pues están orientados a mejorar la calidad y la responsabilidad de las instituciones de educación superior, algo bienvenido por las mismas instituciones, en contraste con reformas al financiamiento o a los mecanismos de gobierno. La implementación de sistemas de evaluación y acreditación de instituciones y programas de educación terciaria representa un cambio fundamental en la función del Estado en la educación, pues incorpora el principio de rendición de cuentas y la noción de que una función pública de importancia es la de producir y difundir información que ayude a la sociedad como un todo y a los individuos a tomar mejores decisiones, en este caso en materia educativa.

Es imposible hacer justicia aquí a todos y cada uno de los avances realizados en un buen número de países en este campo. Un par de ejemplos, sin embargo, pueden ayudar a ilustrar el tipo de cambios en juego.<sup>12</sup> Así, en El Salvador, la creación de instrumentos de evaluación a finales de los años noventa permitió introducir principios ordenadores y estándares de calidad en la educación superior privada que habían estado ausentes como resultado del conflicto armado en los años previos. En varios países se han creado instituciones especializadas, dirigidas a promover y supervisar procesos de acreditación, y en algunos casos, como el de Centroamérica, se han creado redes internacionales para adelantar esfuerzos en esta dirección. Brasil, en lo que constituye uno de los casos más originales, creó en 1997 el Provão (“la gran prueba”), un instrumento mediante el cual se somete a todos los estudiantes del último año de ciertas carreras a una prueba de conocimientos considerados mínimos necesarios para el ejercicio profesional posterior. Los resultados, según los cuales cada carrera de cada institución recibe una letra que califica a sus graduandos, se difunden ampliamente, lo que ha resultado ser un estímulo para aquellos programas e instituciones que no resultaron favorecidos en las primeras rondas, a invertir en mejorar su desempeño (Guimaraes, 2002).

---

12 En Tyler y Bernasconi (2002), puede encontrarse una discusión de los principios en los que se fundamenta este cambio en la acción del Estado en la educación superior, así como una descripción de los avances en la región, principalmente en Centroamérica. Los casos de Argentina, Brasil y Chile pueden encontrarse en Mora y Fernández-Lamarra (2005).

### *La próxima frontera: la utilización de las evaluaciones*

Las evaluaciones de desempeño de educación primaria y secundaria no se utilizan con igual eficacia que las de terciaria, siendo éste el talón de Aquiles de todo este esfuerzo (Iaies, 2003). Hoy existe abundante información acerca de qué tanto están aprendiendo los niños y jóvenes en las escuelas de América Latina, pero esta información sufre de: a) subutilización, pues las bases de datos están disponibles muchas veces sin que sean adecuadamente explotadas desde el punto de vista de la investigación educativa; b) falta de difusión, pues en ocasiones aquellos que se suponía iban a beneficiarse de la misma no la reciben, o la reciben tarde y en un formato inadecuado; c) inadecuación en su diseño a los propósitos originalmente declarados, como cuando se intenta ofrecer retroalimentación a las escuelas únicamente con estadísticas agregadas para toda la muestra, con un nivel inadecuado de desagregación, y d) reacción política negativa que impide una buena utilización de la información recolectada, lo que suele suceder o bien porque los resultados se distribuyen al público de manera inadecuada, o porque el gobierno toma la decisión de no revelar la información por no considerarla halagadora (Ravela, 2002).

A pesar de esto, en ciertas ocasiones se ha logrado poner a funcionar los resultados de las evaluaciones educativas como una parte constructiva de la política pública (Cueto, 2005). Particular mención merece aquí la experiencia de Chile con el SNED (Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimientos Educacionales) y de México con Carrera Magisterial. En ambos casos se utilizan metodologías complejas para el otorgamiento de incentivos monetarios a los docentes, de tal forma que los resultados de las pruebas proporcionan información irremplazable para determinar qué docentes han hecho una mejor contribución al aprendizaje de los estudiantes (Vegas y Unmansky, 2005).

### *Cómo construir capacidad institucional en educación*

Es difícil explicar por qué hay logros excepcionales en este campo de capacidades del Estado, y no en otros. El asunto no ha sido todavía examinado con profundidad. A manera de hipótesis, se pueden sugerir las siguientes razones:

- La creación de estas capacidades guarda relación, hasta cierto punto, con un mejoramiento general del profesionalismo y la capacidad institucional de los ministerios de educación, pero ha llegado mucho más lejos y ha sido mucho más rápida que el mejoramiento de otros campos. Incluso en áreas que podrían suponerse

directamente relacionadas con las capacidades evaluativas, como por ejemplo sucede con las estadísticas educativas, no se ha encontrado un desarrollo institucional semejante. Y en países donde puede detectarse un estancamiento o hasta un retroceso de las capacidades de los ministerios de educación, el área de evaluación ha conservado bastante su solidez. Aunque los avances en el área de evaluación pueden tomarse como un indicador de la mejoría de las capacidades institucionales de los ministerios de educación, tales avances han sido lo suficientemente rápidos, generales y considerables como para que sean exclusivamente resultado de una mejor gestión educativa pública en general. La consistencia y continuidad en el desarrollo de capacidades de evaluación educativa es más digna de reconocimiento cuando se tiene en cuenta que por lo regular los resultados de estas pruebas tienden a ser bastante decepcionantes, mostrando que el aprendizaje en las escuelas deja mucho que desear en cualquier país de la región.<sup>13</sup>

- Desde el punto de vista político, la mayor prioridad concedida a la educación por los líderes políticos, sociales y empresariales de las sociedades latinoamericanas puede haber sido un factor contribuyente. El detonante de muchas de las reformas educativas más importantes en un buen número de países ha sido la convicción por parte de las élites de que es necesario mejorar la competitividad de la economía nacional y de que las inversiones en capital humano son críticas para este propósito en la economía global contemporánea. De la mano con la prioridad en el discurso ha ido la prioridad en la asignación de recursos,<sup>14</sup> y esto ha tenido impacto en la responsabilidad y en la demanda de información por parte de los ministerios de hacienda, los legisladores y los contribuyentes al fisco en general.

---

13 Sólo como ilustración de este punto, comparando varias pruebas nacionales de aprendizaje para tercer y cuarto grado de educación primaria en Paraguay, El Salvador, Ecuador, Honduras, Brasil y Chile, en un reciente informe se reporta que en tres de los seis países apenas entre 1% y 33% de los estudiantes de la mitad del alumnado de menor nivel socioeconómico pudo responder correctamente a preguntas de comprensión de un texto escrito. En los tres países restantes la proporción correcta de respuestas era indistinguible de la que hubiese resultado si todos los estudiantes hubiesen respondido la prueba al azar. Estos resultados corresponden al año 2001 (Schiefelbein, 2004).

14 Aunque hay considerable variabilidad de país a país, la fracción del PIB dedicada a gasto en educación por el sector público creció del 4,1% al 4,9% entre 1990 y el 2000 (Bruneforth, Motivans y Zhang, 2004). Desgraciadamente para la discusión contenida en este capítulo, no existe un recuento sistemático de cuánto del gasto educativo corresponde a cada nivel de gobierno.

- Adicionalmente, parte de los logros en el área de evaluación puede acreditarse a la consistencia de los esfuerzos internacionales por actuar en esta área. Las cumbres regionales de jefes de Estado se han pronunciado sobre la importancia del área de evaluación, y en el caso particular de la Cumbre de las Américas en Santiago de Chile en 1999, llevaron a la creación de un programa regional dedicado a intercambiar experiencias y concertar iniciativas en el área de evaluación del aprendizaje. Tanto el Banco Interamericano de Desarrollo como el Banco Mundial han considerado el tema de mejorar las capacidades de evaluación como una prioridad en sus operaciones en educación por más de una década, reforzando así las prioridades de los gobiernos. También han cumplido un papel importante los esfuerzos de cooperación regional, en particular el Laboratorio Latinoamericano de Calidad de la Educación (Llece, una iniciativa de la Unesco), que no solamente realizó una prueba comparativa regional, sino que acompañó la prueba con programas deliberadamente dirigidos a reforzar la capacidad técnica de los países en el área de la evaluación. Adicionalmente, la operación de redes originadas en los países de la OCDE a través de iniciativas como el Programa Internacional de Evaluación Estudiantil (PISA) y el Tercer Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencia (Timss) ha tenido un efecto beneficioso, actuando como fuente de transferencia tecnológica y aportando estándares internacionales legítimos a los programas de evaluación educativa en América Latina (Tiana, 2000). Finalmente, redes profesionales y de especialistas, como la promovida por la Asociación para la Revitalización Educativa en las Américas/Grupo de Análisis del Desarrollo (Preal/Grade) siguen jugando un papel vital en difundir experiencias y afinar avances técnicos en el campo de la evaluación educativa.

## Alianzas público-privadas para la provisión de servicios educativos

Los servicios educativos formales están organizados con una sorprendente similitud alrededor del mundo. Un gran sistema educativo público administra las escuelas y contrata a los maestros, quienes enseñan en escuelas que son gratuitas para las familias y estudiantes, pues se financian con impuestos. El Ministerio de Educación ejerce supervisión sobre las actividades de las escuelas, regula los deberes y derechos de los maestros y directores y les proporciona instrumentos para su trabajo.

Esta forma de organización ha sido cuestionada por numerosas iniciativas en diversos países, pero todas las fórmulas alternativas de organización han sido excepcionales o pasajeras en su aplicación.

En América Latina la cosa no es distinta. Con la única salvedad, parcial, de Chile, la organización pública de los sistemas educativos de la región es bastante uniforme, y en todo ajustada al modelo general recién descrito. Por otra parte, como en la mayor parte de los países del mundo, en América Latina existe un sector educativo privado. La explicación universal para la presencia de este sector, especialmente en los niveles primario y secundario, es la llamada demanda idiosincrática, por parte de familias que desean imprimir un tono particular a la educación de sus hijos –ciertos valores religiosos, por ejemplo– que por definición es difícil encontrar como tal en las escuelas públicas.

La historia reciente de América Latina, sin embargo, sugiere que hay algo más que grupos sociales con preferencias especiales en juego. Se trata de lo que puede denominarse una “falla de gobierno” –en contraposición a la expresión usual de “falla de mercado” – esto es, una situación en la que la oferta de educación pública deja de tener la cantidad o calidad mínima necesaria para satisfacer la demanda de buena parte de las familias que normalmente hubiesen enviado a sus hijos a escuelas administradas directamente por el Estado. En una circunstancia de este tipo, el sector privado entra a llenar un vacío de lo que, bajo condiciones económicas y sociales estándar, hubiese sido el espacio de la escuela pública.

Los casos más extremos de este fenómeno pueden encontrarse en los renombrados modelos de escuelas independientes en varios países de Centroamérica, de los cuales el más conocido es probablemente el sistema Educo (*Educación con participación de la comunidad*). El origen de la red de escuelas conocidas con este nombre es una situación cuasi hobbesiana, en la que el Estado ha dejado de tener control –incluso control en el sentido de la capacidad de gobernar y mantener un monopolio de la violencia legítima– sobre ciertas áreas de su territorio. Esto lo hace incapaz de satisfacer la demanda educativa, pero esta demanda crea su propia oferta, en la forma de escuelas que no pertenecen originalmente al sistema educativo formal, cuyos maestros son contratados directamente por las comunidades en las que trabajan, creando así una relación laboral completamente diferente de la usual en sistemas educativos convencionales.<sup>15</sup>

---

15 El Salvador, con posterioridad al fin del conflicto armado, ha desarrollado un cuidadoso proceso de integración de las escuelas Educo al sistema formal, intentando al mismo tiempo no perder las principales ventajas que su modelo espontáneo y autónomo les pudo haber otorgado.



Pero claramente existen otras formas de prestación privada de servicios educativos. En forma reveladora, el lema institucional de la red de escuelas Fe y Alegría es “la escuela allí donde termina el asfalto”, transmitiendo en una frase la idea de que está dedicada a atender niños en condición de pobreza, y de que se especializa en atender poblaciones en las que la oferta regular de servicios educativos no siempre llega, o tiene problemas en establecerse y consolidarse.

El desarrollo institucional de trascendencia que se quiere resaltar es justamente el proceso gradual mediante el cual los sistemas públicos han empezado a tratar de canalizar la actividad de los proveedores privados de educación para los fines de calidad, eficiencia y equidad propios de los sistemas públicos.

### *Una oportunidad para ganancias mutuas*

La experiencia de algunos países con escuelas administradas por entes no gubernamentales pero que reciben financiamiento público es especialmente pertinente en este contexto. La calidad y la capacidad de las escuelas privadas varían tanto o más que las del sector público, lo que hace inapropiada cualquier conclusión en términos de la superioridad de un tipo de escuela sobre otro. Varios estudios indican que, para un nivel de calidad dado, las escuelas privadas tienden a operar con costos más bajos. Usualmente, el esquema de gestión e incentivos en el que operan es diferente al de la escuela pública, dando como resultado directores más proactivos y con un margen de acción más significativo en la gestión de sus escuelas, mayor participación de padres y representantes en la marcha de la escuela, apoyos pedagógicos y ambientes normativos mejor establecidos y aplicados. Por otro lado, el tamaño de la escuela privada se encuentra generalmente restringido como consecuencia de la falta de capacidad de pago de familias que, aunque aprecian la calidad, no logran costearse este tipo de educación.

En situaciones como ésta hay mucho espacio para la colaboración entre el sector público y los proveedores privados de educación. Con financiamiento público, las escuelas privadas podrían adelantar la expansión de una oferta a más bajo costo, y podrían prestar sus servicios a poblaciones de bajos ingresos, mientras que el sistema público podría beneficiarse de los ahorros que tienden a producir estas escuelas, así como de la experticia administrativa y pedagógica del sector privado en función de conseguir una mejor educación para grupos en condición de pobreza o en zonas especialmente aisladas o inalcanzables por el sistema público. Este espacio para ganancias mutuas está siendo aprovechado de forma deliberada por varios países de América Latina, con aproximacio-

nes variadas, dependientes de su historia institucional y sus capacidades reguladoras.

### *Tres enfoques para las alianzas público-privadas*

Aparte del caso de Educo ya mencionado, que surge de necesidades extremas en circunstancias extraordinarias, existen tres tipos de alianzas público-privadas, que pueden ilustrarse con casos bien estudiados:

- La ampliación de la oferta privada en subsidios públicos concedidos a los estudiantes. Este modelo, en esencia el cupón educativo originalmente propuesto por Milton Friedman (1955), lo inició Chile a mediados de los años ochenta, generando un crecimiento rápido de la oferta privada hasta llegar a representar cerca del 40 por ciento de las inscripciones en educación primaria y secundaria. En este esquema, una familia puede enviar sus niños a una escuela pública o a una privada, mientras el financiamiento “sigue al niño”, dondequiera que éste estudie (excepto un grupo reducido de escuelas con clientela de muy altos ingresos; Peirano y Vargas, 2004).
- El modelo de “licitación” de escuelas públicas a proveedores privados, ejemplificado de manera más pura por el caso de las escuelas en concesión del Distrito de Bogotá en Colombia. En este caso el sector público construye los locales escolares necesarios para la expansión de las inscripciones, pero invita a oferentes privados a proponer esquemas de administración de las escuelas, a cambio de un subsidio por estudiante. Una vez seleccionada la propuesta ganadora, se firma un contrato de ejecución, en el que el ente privado –generalmente una escuela o red de escuelas privadas de reconocida calidad– se compromete a alcanzar ciertos resultados en términos de inscripciones y aprendizaje en un marco temporal definido (Villa y Duarte, 2004).
- El modelo de “convenio”, en el cual se negocia un acuerdo global multianual entre el gobierno y un grupo de redes privadas de educación, mediante el cual el gobierno financia un cierto número de escuelas de administración privada a cambio de que éstas cumplan con ciertos objetivos, particularmente de atención a niños provenientes de familias de bajos ingresos o en zonas marginadas, tanto rurales como urbanas. Este modelo ha alcanzado una expresión especialmente formal y bien institucionalizada en el caso de Venezuela, en el acuerdo entre el Ministerio de Educación y la AVEC (Asociación Venezolana de Escuelas Católicas), que permite financiar las actividades de la red de Fe y Alegría y otras redes de

afiliación católica en un marco de cierta previsibilidad y flexibilidad, puesto que cada año pueden solicitarse ampliaciones cuando se demuestran necesidades no atendidas y existe la capacidad instalada en las redes privadas para responder a la demanda creciente por educación de ciertas comunidades (González y Arévalo, 2004).

### *La controversia acerca de los impactos*

Si bien la efectividad en costos es una ventaja que comparten cada una de estas tres aproximaciones a las alianzas público-privadas en educación, normalmente se espera que en cada una de ellas los beneficios provengan, adicionalmente, de otras fuentes específicas a cada enfoque.

En el caso del modelo de cupones, se estimula un cuasi-mercado educativo, con la introducción de presiones competitivas entre las escuelas. En este caso se crea un mecanismo mediante el cual la consolidación de una buena reputación es esencial para las escuelas de administración privada, y esa reputación, se supone, ha de provenir en última instancia de sus resultados. Además, las escuelas públicas en Chile dependen de la municipalidad, lo cual debería ofrecer también incentivos para responder con un mejoramiento continuo ante las presiones creadas por la competencia privada y la de otros municipios.

Medir estos beneficios potenciales ha sido uno de los temas recurrentes de la investigación educativa reciente. Dado que Chile permanece como uno de los pocos países, si no el único, que ha adoptado la organización del sistema escolar basada en cupones y dada la excelente base de datos que proporciona el Simce (Sistema Nacional de Medición de Calidad de la Educación), se cuenta con abundantes análisis cuantitativos que han producido beneficios observables en la calidad de la educación y ofrecen una comparación entre las escuelas privadas subvencionadas y las públicas. La controversia se centra en calibrar las consecuencias del efecto de selección adversa, según el cual los mejores estudiantes tienden a ser atraídos a las pocas escuelas privadas subvencionadas, dejando el sistema municipal con una abrumadora concentración de los alumnos menos aventajados. En contraposición, puede ser válido que los mejores resultados se deban a que la mezcla de insumos de las escuelas privadas subvencionadas tiende a ser más eficiente y a las externalidades positivas de la competencia.<sup>16</sup> Dado que la experiencia de Chile constituye con mucho el mayor experimento en la adopción de un modelo de cupones

---

16 Un recuento reciente del debate científico acerca de los efectos del sistema de cupones chileno puede encontrarse en Contreras y otros (2005). Importantes antecedentes del debate son los trabajos de Aedo y Larrañaga (1994); Aedo y

educativos, no es probable que el debate y los esfuerzos por obtener resultados cada vez más depurados a través de la aplicación de métodos analíticos de creciente sofisticación vayan a concluir pronto.

En el caso de las escuelas en concesión en Bogotá, las ventajas de un esquema de alianza público-privada deberían provenir de los efectos de la competencia para ganar la licitación, y además de contratos mejor definidos y orientados a resultados, con reglas transparentes de renovación, sanciones y recompensas, en lugar de los tradicionales sistemas basados en la medición de insumos, propios de la organización convencional de los sistemas escolares públicos. El caso de Bogotá ha demostrado que en la práctica es posible escribir contratos de desempeño que parecen compatibles con los incentivos correctos para que los administradores y docentes se comporten de tal forma que maximicen el bienestar y aprendizaje de los niños. Aunque las escuelas en concesión se encuentran en pleno funcionamiento y abundante evidencia cualitativa indica que parecen tener buenos resultados, lo reciente de la experiencia impide presentar conclusiones de evaluaciones.

En el caso del modelo basado en un convenio al estilo AVEC, no existen las ventajas de competencia, puesto que de entrada se restringe el subsidio público a un grupo de escuelas que previamente es declarado elegible. Tampoco se produce la eficiencia que se espera de un modelo de licitación ni, tal como existe el convenio, de la presencia de contratos de desempeño. Los beneficios provienen de que el subsidio público permite ampliar el radio de acción de escuelas que tienen relaciones contractuales orientadas a obtener buenos resultados, con directores proactivos y maestros que están más motivados o reciben mejor apoyo pedagógico. En suma, un modelo de gestión escolar más eficiente. La investigación disponible, concentrada sobre todo en escuelas de la red Fe y Alegría, indica que éstas exhiben buenos indicadores intermedios –reducción de tasas de repitentes, de extraedad y de abandono– en particular en comparación con la escuela pública, si bien esta superioridad no se extiende consistentemente a los resultados de aprendizaje (Bruni-Celli, 2005). Algunas escuelas de Fe y Alegría presentan mejores resultados que escuelas públicas comparables, pero no todas ni siempre, lo que indica que el modelo no produce resultados uniformes en materia de aprendizaje.

Es claro también que el primer modelo está diseñado principalmente para mejorar la eficiencia, mientras que tanto el segundo como el tercero se relacionan más con los objetivos de equidad y acceso para los niños y jóvenes más desfavorecidos. Para los tres sistemas, mejorar la calidad del aprendizaje es una meta primordial.

---

Sapelli (2001); Hsieh y Urquiola (2002); McEwan y Carnoy (1999) y Mizala y Romaguera (2000).

### *La elección del mejor modelo para cada circunstancia*

Además de los casos ilustrativos que se han desarrollado en detalle, se han intentado modelos similares en otros contextos en la región. Así, la municipalidad de Las Condes en Santiago de Chile ha incursionado en un modelo de concesión. Varios países de América Latina poseen extensas redes de escuelas privadas que han llegado a convenios con el sector público con grados diversos de definición y estabilidad, como por ejemplo Bolivia y, al menos en parte, Perú. Las escuelas Fe y Alegría funcionan en una docena de países de la región, en todos los casos en el marco de algún arreglo que les permite acceder a subsidios públicos, aunque en ningún caso esos arreglos tienen el nivel de formalización del convenio venezolano. Algunos gobiernos no han revisado en lo absoluto sus prácticas de subsidio público a la educación privada, y por ende continúan desaprovechando el espacio para conseguir beneficios públicos a través de asociaciones público-privadas, cuando no produciendo efectos abiertamente contrarios a la política pública como lo es, por ejemplo, el sostenimiento de cuantiosos subsidios públicos a escuelas privadas de élite, tal como ocurre en Argentina. En casos de “no regulación”, como estos, los costos de transacción de la relación entre proveedores privados de educación y el gobierno tienden a ser muy altos, dada la dificultad que tienen las escuelas no oficiales para prever lo que sucederá el año próximo –cada año el subsidio tiene que renegociarse– y por ende para crecer y estabilizarse.

Sería equivocado, por otra parte, sostener que alguno de los tres modelos descritos es superior en toda circunstancia. La experiencia ha mostrado en forma concluyente que el modelo de cupones tiene exigencias muy grandes de información y supervisión, que no están disponibles en todos los ministerios de educación. Aunque la experiencia con el modelo de licitación es más reducida, a primera vista los costos de información son similarmente considerables. En contraste, el modelo de convenio parece adaptarse más fácilmente a situaciones en las que la capacidad de supervisar la conducta y la calidad de la oferta privada es mucho más limitada. La introducción del convenio, sin embargo, es valiosa en la medida en que, al ser más predecible la conducta del sector público, permite el desarrollo ordenado de la oferta privada y su direccionamiento según las prioridades públicas.

Si se acepta esta conclusión, podría decirse que cada país enfrenta un dilema entre, por un lado, la complejidad institucional e informativa requerida para operar un sistema basado en incentivos y contratos altamente eficientes, y, por otro, la simplicidad informativa acompañada de más altos costos de transacción y menores incentivos a la eficiencia en las relaciones entre gobierno y proveedores privados de educación. Cada país debería poder escoger un punto óptimo entre estos extremos dadas sus particulares características y capacidades institucionales (Navarro, 2004).

Los sistemas educativos latinoamericanos son, en su abrumadora mayoría, públicos y no hay duda de que seguirán siéndolo en el futuro. La dimensión de los retos y la debilidad del Estado indican, sin embargo, que mejorar la educación en la región es una tarea en la que ningún esfuerzo puede desperdiciarse. Al contrario, la política educativa debe incorporar como propio el principio de que la responsabilidad por la educación no es sólo estatal, sino social en el sentido más amplio, y toda la energía no-gubernamental que esté dispuesta a canalizarse hacia el sector educativo debe ser bienvenida, aprovechada al máximo y, desde el punto de vista de la política pública, integrada lo mejor posible con los objetivos de la política educativa.

## Resultados educativos y reformas

La década de los años noventa fue un período de avances significativos en el desempeño de los sistemas educativos de América Latina. En el cuadro 12.3 se comparan las tasas de matrícula de los años 1990 y 2000 en 12 países de la región para varios grupos de edad y permite constatar la magnitud de estos avances, extraordinarios en los casos de Brasil y Nicaragua. Los únicos países que aparecen con un retroceso en los tres grupos de edad son Colombia y Ecuador, posiblemente debido a los efectos de las agudas recesiones de fin de siglo en estos países.

El cuadro 12.4, por su parte, muestra una conclusión muy similar, esta vez a partir de la comparación del promedio de años de educación. De nuevo, la mayor parte de los países pudieron avanzar en el logro educativo de sus niños y jóvenes durante los años noventa.

Estos avances, sin embargo, dejaron sin resolver varios problemas clave de la educación latinoamericana, tanto en el frente de equidad como en el de calidad del aprendizaje. En el cuadro 12.5 se comparan las tasas de matrícula correspondiente a niños y jóvenes cuyo hogar se sitúa en el primer quintil de la distribución del ingreso con los de aquellos provenientes de hogares ubicados en el quinto quintil. En todos los países la incorporación de los niños y jóvenes al sistema escolar es muy desigual, particularmente en las edades propias de los estudios pos-primarios. En los países de más bajos ingresos –y también en Brasil– esta diferencia se extiende inclusive a los niños en edad de educación primaria. Aunque se puede afirmar que las nuevas generaciones latinoamericanas tienen en general un más alto nivel de logro educativo, y que no está remota la meta de universalización de la educación primaria, es claro que persisten considerables desigualdades en el acceso a la educación.

Sin embargo, es importante preguntarse qué tanto ha avanzado la educación en América Latina en comparación con otras regiones del mundo,

Cuadro 12.3 Tasas de matrícula, 1990 y 2000 (porcentajes)

| País                 | Edades 6-11 |       |        | Edades 12-14 |       |        | Edades 15-19 |       |        |
|----------------------|-------------|-------|--------|--------------|-------|--------|--------------|-------|--------|
|                      | 2000        | 1990  | Cambio | 2000         | 1990  | Cambio | 2000         | 1990  | Cambio |
|                      |             |       |        |              |       |        |              |       |        |
| Brasil               | 96,76       | 86,73 | 10,03  | 94,04        | 80,04 | 14,00  | 68,14        | 50,63 | 17,51  |
| Colombia             | 92,11       | 93,46 | -1,35  | 84,96        | 91,85 | -6,90  | 55,18        | 65,45 | -10,27 |
| Ecuador              | 93,35       | 96,87 | -3,52  | 80,26        | 92,34 | -12,08 | 55,93        | 70,64 | -14,71 |
| Honduras             | 83,77       | 78,15 | 5,62   | 68,48        | 67,55 | 0,92   | 35,01        | 29,46 | 5,56   |
| México               | 96,54       | 96,68 | -0,14  | 88,41        | 83,80 | 4,60   | 88,41        | 83,80 | 4,60   |
| Nicaragua            | 83,85       | 64,15 | 19,70  | 82,39        | 63,04 | 19,35  | 49,58        | 35,49 | 14,09  |
| Panamá               | 97,79       | 95,20 | 2,60   | 92,78        | 86,52 | 6,27   | 65,09        | 58,22 | 6,87   |
| Paraguay             | 94,12       | 92,55 | 1,57   | 87,56        | 89,24 | -1,68  | 55,13        | 56,33 | -1,21  |
| Perú                 | 96,92       | 95,08 | 1,85   | 91,97        | 93,82 | -1,85  | 57,89        | 67,51 | -9,62  |
| República Dominicana | 95,65       | 93,58 | 2,08   | 97,28        | 96,34 | 0,93   | 74,53        | 73,16 | 1,37   |
| Uruguay              | 98,35       | 97,80 | 0,55   | 93,85        | 91,67 | 2,18   | 63,92        | 61,61 | 2,31   |
| Venezuela            | 96,37       | 95,94 | 0,44   | 92,02        | 91,67 | 0,35   | 57,52        | 58,83 | -1,31  |

Fuente: Marshall, 2005.

Cuadro 12.4 Años de educación, 1990 y 2000

| País                 | Edades 6-11 |      |        | Edades 12-14 |      |        | Edades 15-19 |      |        |
|----------------------|-------------|------|--------|--------------|------|--------|--------------|------|--------|
|                      | 2000        | 1990 | Cambio | 2000         | 1990 | Cambio | 2000         | 1990 | Cambio |
| Brasil               | 2,48        | 2,03 | 0,44   | 5,24         | 4,41 | 0,83   | 7,08         | 6,04 | 1,04   |
| Colombia             | 1,84        | 2,05 | -0,21  | 5,29         | 5,54 | -0,25  | 7,86         | 7,89 | -0,03  |
| Ecuador              | 2,86        | 2,27 | 0,59   | 6,29         | 6,10 | 0,19   | 8,41         | 8,70 | -0,29  |
| Honduras             | 1,39        | 1,22 | 0,17   | 4,50         | 3,96 | 0,54   | 6,01         | 5,17 | 0,84   |
| México               | 2,31        | 1,43 | 0,88   | 6,22         | 4,96 | 1,26   | 8,45         | 6,80 | 1,65   |
| Nicaragua            | 1,48        | 1,38 | 0,11   | 4,42         | 3,58 | 0,84   | 6,13         | 5,00 | 1,13   |
| Panamá               | 2,15        | 2,18 | -0,03  | 6,11         | 5,91 | 0,19   | 8,92         | 8,50 | 0,43   |
| Paraguay             | 1,89        | 1,56 | 0,34   | 5,03         | 5,26 | -0,23  | 7,50         | 7,84 | -0,34  |
| Perú                 | 2,03        | 1,97 | 0,06   | 5,56         | 5,65 | -0,09  | 7,92         | 8,57 | -0,66  |
| República Dominicana | 2,12        | 2,30 | -0,19  | 5,28         | 5,78 | -0,49  | 7,88         | 8,16 | -0,28  |
| Uruguay              | 2,45        | 2,16 | 0,29   | 6,28         | 6,14 | 0,14   | 8,57         | 8,30 | 0,27   |
| Venezuela            | 2,38        | 2,35 | 0,03   | 6,07         | 5,90 | 0,17   | 8,07         | 7,77 | 0,30   |

Fuente: Marshall, 2005.



puesto que en una economía globalizada con alta movilidad de factores de producción e intensiva en conocimiento, los países necesitan capacidad para atraer inversiones y para generar empleos bien remunerados, específicamente en los sectores de exportación. Las recientes mediciones comparativas internacionales permiten constatar que, cuando se trata de calidad de la educación, el desempeño de la región deja mucho que desear. No solamente los resultados de aprendizaje de los países latinoamericanos que han participado en las pruebas Timms o PISA están muy por debajo de los obtenidos por países de la OCDE, sino que se ubican, además, por debajo de lo que cabría esperar para el nivel de gasto por estudiante en educación (Bruneforth, Motivans y Zhang, 2004).<sup>17</sup>

Infortunadamente, no existe suficiente trabajo de investigación para establecer si reformas como las descritas en este capítulo explican los resultados mixtos que tuvieron los sistemas educativos durante la década pasada. Varias de las reformas –el Fundef brasileño, por ejemplo– están estrechamente asociadas con avances extraordinarios de la educación. Pero de esto no puede concluirse que un determinado tipo de reforma cause impactos significativos en todos los casos. Esto se debe a que en cada país las reformas ocurren como parte de paquetes complejos de políticas educativas, que van desde reformas institucionales como las descritas aquí hasta la pura y simple construcción de escuelas.

En el marco de estos “paquetes”, cabe observar dos regularidades:

- Las reformas más frecuentes son aquellas que están alineadas con las preferencias de las organizaciones sindicales de maestros, mientras que las que nunca ocurren, o sólo lo hacen bajo condiciones extremadamente excepcionales, son aquellas a las que se oponen los sindicatos de manera frontal (Navarro, 2005). Así, y a pesar del afán reformista típico de los últimos años, muy poco se ha hecho para introducir evaluación o incentivos en la carrera docente. Los procesos de descentralización, que muchas veces han contado con la oposición de sindicatos docentes, generalmente se han adelantado cuando se estipula que la descentralización no afectará el funcionamiento y la influencia del sindicato en el ámbito nacional.
- Los aspectos en los que pueden registrarse algunos logros sólidos en cuanto a la forma en que funciona el Estado en educación, están asociados a procesos en los que ha sido posible crear acuerdos generales acerca de objetivos de mediano y largo plazo, y sostener la cooperación entre los actores principales de la política educativa.

---

17 Un ejercicio de comparación de la educación latinoamericana para un amplio número de dimensiones e indicadores puede encontrarse en BID (2006).

Cuadro 12.5 Comparación de tasas de matrícula escolar entre los quintiles 1 y 5 de distribución del ingreso

| País                 | Edades 6-11 |           |        | Edades 12-14 |           |        | Edades 15-19 |           |        |
|----------------------|-------------|-----------|--------|--------------|-----------|--------|--------------|-----------|--------|
|                      | Quintil 1   | Quintil 5 | Brecha | Quintil 1    | Quintil 5 | Brecha | Quintil 1    | Quintil 5 | Brecha |
| Argentina            | 98,0        | 99,7      | 1,7    | 96,4         | 99,0      | 2,6    | 67,7         | 87,5      | 19,8   |
| Brasil               | 90,7        | 98,7      | 8,0    | 90,9         | 98,8      | 7,9    | 61,3         | 82,5      | 21,2   |
| Bolivia              | 90,5        | 97,4      | 6,9    | 71,2         | 97,1      | 25,9   | 38,9         | 81,7      | 42,8   |
| Chile                | 97,0        | 97,7      | 0,7    | 96,5         | 98,6      | 2,1    | 62,9         | 63,7      | 0,8    |
| Colombia             | 89,6        | 96,7      | 7,1    | 80,1         | 92,8      | 12,7   | 53,5         | 66,1      | 12,6   |
| Costa Rica           | 93,7        | 98,5      | 4,8    | 76,9         | 96,3      | 19,4   | 92,2         | 98,5      | 6,3    |
| Ecuador              | 92,3        | 96,1      | 3,8    | 77,3         | 90,8      | 13,5   | 47,4         | 78,2      | 30,8   |
| El Salvador          | 76,9        | 97,1      | 20,2   | 79,6         | 93,9      | 14,3   | 43,8         | 65,4      | 21,6   |
| Guatemala            | 75,5        | 94,7      | 19,2   | 67,7         | 86,7      | 19,0   | 26,1         | 54,8      | 28,7   |
| Honduras             | 76,1        | 92,8      | 16,7   | 59,8         | 84,1      | 24,3   | 24,2         | 50,4      | 26,2   |
| México               | 93,6        | 99,0      | 5,4    | 82,0         | 98,0      | 16,0   | 30,7         | 70,1      | 39,4   |
| Nicaragua            | 81,0        | 89,5      | 8,5    | 81,0         | 83,5      | 2,5    | 43,5         | 47,5      | 4,0    |
| Panamá               | 96,3        | 99,6      | 3,3    | 83,8         | 97,1      | 13,3   | 46,4         | 76,8      | 30,4   |
| Paraguay             | 91,1        | 98,8      | 7,7    | 77,4         | 94,8      | 17,4   | 42,6         | 74,6      | 32,0   |
| Perú                 | 94,3        | 97,6      | 3,3    | 86,4         | 94,4      | 8,0    | 49,2         | 60,1      | 10,9   |
| República Dominicana | 94,0        | 99,2      | 5,2    | 96,1         | 99,6      | 3,5    | 74,8         | 79,5      | 4,7    |
| Uruguay              | 97,9        | 100,0     | 2,1    | 84,1         | 97,6      | 13,5   | 43,1         | 83,9      | 40,8   |
| Venezuela            | 93,9        | 98,1      | 4,2    | 88,1         | 96,4      | 8,3    | 50,0         | 66,6      | 16,6   |

Fuente: Marshall, 2005.

El caso más claro lo constituye probablemente el de la adquisición de capacidades para evaluar el desempeño de los sistemas educativos, y también, allí donde ha sido exitosa la descentralización educativa.

Esto no implica necesariamente que las reformas discutidas en el presente capítulo carezcan de importancia o no afecten el fondo de los problemas educativos. Muchas de las políticas educativas de las últimas décadas han tenido efectos beneficiosos, pero sí puede detectarse una predisposición en las reformas según las líneas recién señaladas. Si se adopta el supuesto razonable de que avances significativos en la calidad de la educación dependen principalmente de un mejoramiento sustancial de la enseñanza y, por ende, del desempeño de los maestros –por definición, objetivos realizables sólo en plazos más bien prolongados–, el corolario tiene que ser que las reformas han tenido efectos menores sobre la calidad que sobre otras dimensiones, como el acceso y la equidad.

En balance, resulta imposible endosar la opinión según la cual las reformas recientes han fracasado, puesto que los resultados educativos son favorables en muchos aspectos. Pero puede afirmarse, sin lugar a equivocaciones, que cualesquiera que hayan sido sus logros, no consiguieron producir progresos claros en importantes problemas de la educación latinoamericana, particularmente su baja calidad. Se han aprendido algunas lecciones valiosas y específicas, y tal vez esto conlleve a una mejor comprensión de los problemas que aún debe enfrentar la reforma educativa. La siguiente sección presenta conclusiones que intentan sintetizar estos aprendizajes.

## Conclusión: límites y posibilidades de la reforma del Estado en educación

La revisión anterior indica que en tres aspectos importantes ha habido una transformación del Estado en el sector educativo:

- Ha ocurrido una diversificación en el ámbito de gobierno con la responsabilidad de proveer o regular la educación, ilustrada por las reformas descentralizadoras.
- Ha habido construcción de capacidades públicas, como resultado de un fortalecimiento de las instituciones del gobierno central en áreas críticas, como la evaluación educativa.
- Ha cambiado el papel del Estado como proveedor directo de educación. En algunos casos, este rol se ha transformado a financiador

y regulador de la oferta privada, como queda ilustrado en el caso de las asociaciones público-privadas.

Cada país de América Latina incursionó en al menos uno de estos caminos durante las dos décadas pasadas. Varios incursionaron en dos o tres al mismo tiempo, y de esta rica experiencia, llena de altibajos, logros y lecciones, emergen algunos mensajes generales:

- Estas reformas son factibles, a pesar de las enormes dificultades. La descentralización educativa fracasó o se distorsionó en algunos casos, pero también ha producido beneficios claramente observables en otros. El fortalecimiento institucional de los ministerios de educación es muchas veces considerado una causa perdida por observadores externos, pero la experiencia de la creación y consolidación de sistemas nacionales de evaluación muestra que es posible con la combinación adecuada de consistencia, voluntad política y cooperación internacional y regional. El paso a modelos que intentan aprovechar el potencial de los proveedores privados de educación en conjunto con las metas de la política pública es, probablemente, la más difícil de todas las reformas, por lo que implica en términos de cambios básicos en la función del Estado, pero a pesar de esto se ha ido abriendo paso en la región.
- No hay un modelo único para adelantar estas reformas. Cada país debe considerar su cuadro de condiciones históricas, culturales, geográficas y en particular las fortalezas y debilidades de su administración pública, y escoger el modelo que haga mejor justicia a esas condiciones.
- Desde el punto de vista de la estabilidad de las políticas educativas, su coherencia y su capacidad para servir el interés público, las reformas educativas de naturaleza institucional, que han afectado la estructura, funciones o capacidades del Estado de manera directa, arrojan un balance positivo. Sin embargo, no deben ignorarse los numerosos y a veces costosos errores cometidos al adoptar algunas de estas reformas a medias, con expectativas poco realistas o con insensibilidad a las condiciones locales.
- Estas reformas no han llevado a un incremento significativo de la calidad en el aprendizaje. Aunque podría argüirse que la descentralización ha mejorado la equidad –por la expansión de la tasa de matrícula–, la calidad sigue siendo un objetivo elusivo. Esto sugiere que es preciso vincular las reformas institucionales en educación con políticas para afectar lo que pasa dentro de los salones de clase.

Un “Estado inteligente”, en términos de política educativa, es capaz de distribuir la administración de los servicios educativos entre los diferentes niveles de gobierno, logra extraer el mayor beneficio social de alianzas con proveedores privados de educación y cuenta con las capacidades para obtener información de los resultados educativos y utilizarlos efectivamente (Wolff y De Moura Castro, 2003). América Latina ha conseguido avanzar mucho en la dirección de un Estado con estas características, pero tiene todavía un camino largo por recorrer, y no todos los países se encuentran en la misma posición. Profundizar las reformas educativas de tipo institucional, que implican una modificación en la forma como funciona el Estado, sigue siendo un reto para los encargados de la política educativa.

## Referencias

- Aedo, Christian y Oswaldo Larrañaga. 1994. “Sistema de entrega de los servicios sociales: la experiencia chilena”. En *Sistemas de entrega de los servicios sociales: una agenda para la reforma*, C. Aedo y O. Larrañaga, editores. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aedo, Christian y C. Sapelli. 2001. “El sistema de *vouchers* en educación: una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile”. Documento de trabajo de Ilades No. 133, Georgetown University, Washington, D.C.
- Aldana, Eduardo y Piedad Caballero, Eds. 1997. “La reforma educativa en Colombia: desafíos y perspectivas”. Colombia. Preal-Instituto SER, Bogotá, D.C., Colombia.
- Álvarez, Carola. 2004. “La educación en la República Dominicana: logros y desafíos pendientes”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- ANEP (Administración Nacional de Educación Pública). 2000. “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay: 1995-1999”. Administración Nacional de Educación Pública, Montevideo, Uruguay.
- Angell, Alan, Pamela Lowden y Rosemary Thorp. 2001. *Decentralizing Development: The political economy of Institutional Change in Colombia and Chile*. Gran Bretaña, Oxford University Press.
- Arcia, Gustavo y Humberto Belli. 2001. “La autonomía escolar en Nicaragua: reestableciendo el contrato social”. Documento de trabajo No. 21, Preal. Santiago, Chile.
- Arellano, José Pablo. 2005. “Prioridades estratégicas para mejorar la calidad de la educación en Chile”. Fundación Chile, Santiago, Chile.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. “Education in Latin America: A Statistical Profile”. IDB-Education Unit. Washington, D.C.

- Bruneforth, Michael, Albert Motivans y Yanghong Zhang. 2004. "Investing in the Future: Financing the Expansion of Educational Opportunity in Latin America and the Caribbean". Documento de trabajo Unesco Institute for Statistics, Montreal, Quebec, Canadá. [http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=5743\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=5743_201&ID2=DO_TOPIC).
- Bruni Celli, Josefina. 2005. "Evaluación de la calidad de la educación de Fe y Alegría". Instituto de Estudios Superiores de Administración, Caracas, Venezuela.
- Carnoy, Martin G. Cosse y C. Cox. 2004. *Las reformas educativas en la década de 1990: un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires, Argentina: Banco Interamericano de Desarrollo y ministerios de educación de Argentina, Chile y Uruguay.
- Ceneval (Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior). 2004. "Evaluación de la educación en México". Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, Ciudad de México.
- Contreras, Dante, Oswaldo Larrañaga, Lorena Flores, Félix Lobato y Víctor Macías. 2005. "Políticas educacionales en Chile: *Vouchers*, concentración, incentivos y rendimiento". En *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*, Santiago Cueto, editor; Santiago, Chile, Preal.
- Contreras, Manuel y María Luisa Talavera Simoni. 2004. *Examen parcial: la reforma educativa boliviana 1992-2002*. La Paz, Bolivia, PIEB-ASDI.
- Cox, Christian. 2004. "Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX: compromiso público e instrumentos de Estado y mercado". En *Las reformas educativas en la década de 1990: un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*, Martín Carnoy, G. Cosse y C. Cox, editores. Buenos Aires, Argentina: Banco Interamericano de Desarrollo y ministerios de educación de Argentina, Chile y Uruguay.
- Cueto, Santiago, ed. 2005. *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. Preal.
- Delannoy, Françoise. 2000. *Education Reforms in Chile, 1980-98: A Lesson in Pragmatism*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- De Moura Castro, Claudio. 2003. *Despertar do Gigante: Com menos ufanismo e mais directo, a educação Brasileira acorda*. Belo Horizonte: Pitágoras.
- Dos Mares Guia, Wilfrido. 1999. "As reformas educacionais no estado de Minas Gerais". En *Reformas Educacionais e Autonomia das Escolas*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Draibe, Sonia M. 2004. "Federal Leverage in a Decentralized System: Education Reform in Brazil". En *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press.

- Espínola, Viola. 1997. "Descentralización del sistema educativo en Chile: impacto en la gestión de las escuelas". Informe No. 10, Grupo de Desarrollo Humano. Washington, D.C., Banco Mundial.
- . 2000. "Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Ferrer, Guillermo. 2005. "Estado de situación de los sistemas nacionales de medición de los logros de aprendizaje en América Latina". Preal, Washington, D.C.
- Friedman, Milton. 1955. "The Role of Government in Education". En *Economics and the Public Interest*, Robert A. Solo, editor. Livingston, NJ: Rutgers University Press.
- Gajardo, Marcela. 2003. "Reformas educativas en América Latina: balance de una década". En *Formas y reformas de la educación en América Latina*, Marcela Gajardo y Jeffrey M. Puryear, editores. Santiago, Chile, Preal.
- Gajardo, Marcela y Jeffrey M. Puryear, eds. 2003. *Formas y reformas de la educación en América Latina*. Santiago, Chile, Preal.
- Galiani, Sebastián y E. Shargrodsky. 2002. "Evaluating the Impact of School Decentralization on Educational Quality". *Economía*. 2 (2): 275-302.
- González, Rosa Amelia y Gregorio Arévalo. 2004. "El caso de las escuelas católicas subvencionadas en Venezuela". En *Alianzas público-privadas en educación: innovaciones en América Latina*, Juan Carlos Navarro, Jaime Vargas, Jesús Duarte y Gregorio Arévalo, editores. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Grindle, Merilee. 2004. *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Trenton, NJ: Princeton University Press.
- Guimaraes Castro, María Helena. 2002. "Sistemas emergentes de evaluación y evaluación: el caso de Brasil. Seminario Internacional sobre Educación Superior, Ciencia y Tecnología en América Latina y el Caribe: respuestas frente a la expansión y la diversificación". Banco Interamericano de Desarrollo, Fortaleza, Brasil.
- Gunnarsson, Victoria, Meter F. Orazem, Mario Sánchez y Aimee Verdisco. 2004. "Decentralization and Student Achievement: International Evidence on the Roles of School Autonomy and Community Participation". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Iaies, Gustavo, editor. 2003. *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires, Argentina, IIPE-Unesco.
- Hanson, Mark E. 1997. "La descentralización educacional: problemas y retos". Documento de trabajo No. 9. Preal, Santiago, Chile.
- Hsieh, C. y M. Urquiola. 2002. "When Schools Compete, How Do They Compete?" An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Pro-

- gram". Documento ocasional No. 43, National Center for the Study of Privatization in Education, enero.
- Kauffman, Robert R. y Joan M. Nelson. 2004. *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press. Copublicación con Johns Hopkins University Press.
- King, Elizabeth M., Laura Rawlings y Berk Ozler. 1996. "Nicaragua's School Autonomy Reform: A first look". Banco Mundial, Washington, D.C.
- Lowden, P. 2004. "Education Reform in Colombia: Elusive Quest for Effectiveness". En *Crucial Needs, Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America*, Robert K. Kauffman y Joan Nelson, editores. Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press. Copublicación con Johns Hopkins University Press.
- Marshall, Jeffrey. 2005. "Social Exclusion in Education in Latin America and the Caribbean". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- McEwan, Patrick y Martin Carnoy. 1999. "The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System". *Education Evaluation and Policy Analysis* 22: 213-40.
- McGinn, Noel y Susan Street. 1986. "La descentralización educacional en América Latina: ¿Política nacional o lucha de facciones?". *La Educación*, 99: 20-45.
- Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera. 2000. "School Performance and Choice: The Chilean Experience". *Journal of Human Resources*, 35 (2) 392-417.
- Mora José-Ginés y Norberto Fernández-Lamarra. 2005. "Educación superior: convergencia entre América Latina y Europa. Proceso de evaluación y acreditación de la calidad". Proyecto Alfa-Acre, Comisión Europea, Universidad Nacional Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina.
- Navarro, Juan Carlos. 2000. "The Social Consequences of Political Reforms: Decentralization and Social Policy in Venezuela". En *Social Development in Latin America: The Politics of Reform*, Joseph S. Tulchin y Allison M. Garland, editores. Boulder, CO, Woodrow Wilson Center and Lynne Rienner Publishers.
- . 2004 "Conclusiones". En *Alianzas público-privadas en educación: innovaciones en América Latina*, Juan Carlos Navarro, Jaime Vargas, Jesús Duarte y Gregorio Arévalo, editores. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2005. "One Core Conflict, Diverse Arenas: The Interplay Between Sector-Specific and Nationwide Political Dynamics in the Education Reforms of Latin America". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.



- Navarro, Juan Carlos, Martín Carnoy y Claudio de Moura Castro. 2000. "La reforma educativa en América Latina: temas, componentes e instrumentos". En *perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación de las Américas*, Juan Carlos Navarro, Katherine Taylor, Andrés Bernasconi y Lewis Tyler, editores. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Harvard Institute for International Development y US Agency for International Development (Usaid).
- Navarro, Juan Carlos y Rafael de la Cruz. 1998. "Escuelas federales, estatales y sin fines de lucro en Venezuela", en *La organización marca la diferencia. Educación y salud en América Latina*, William Savedoff, editor. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Navarro, Juan Carlos, Jaime Vargas, Jesús Duarte y Gregorio Arévalo, eds. 2004. *Alianzas público-privadas en educación: innovaciones en América Latina*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2004. *Reviews of National Policies for Education: Chile*. París, Francia.
- Paes de Barros, Ricardo y Rosane Mendonça. 1998. "El impacto de tres innovaciones institucionales en la educación brasileña". En *La organización marca la diferencia. Educación y salud en América Latina*, William Savedoff, editor. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pardo, María del Carmen, ed. 1999. *Federalización e innovación educativa en México*. Ciudad de México. El Colegio de México.
- Peirano, Claudia y Jaime Vargas. 2004. "Escuelas privadas con financiamiento público en Chile". En *Alianzas público-privadas en educación: innovaciones en América Latina*, Juan Carlos Navarro, Jaime Vargas, Jesús Duarte y Gregorio Arévalo, editores. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Preal. 2000. "Creando autonomía en las escuelas". Preal, Santiago, Chile.
- . 2001. *Quedándonos atrás: un informe del progreso educativo en América Latina*. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.
- . 2003. Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa. 2003. "Es hora de actuar: Informe de progreso educativo en Centroamérica y la República Dominicana". Preal, Santiago, Chile.
- Raczyinski, Dagmar y Claudia Serrano, eds. 2001. *Descentralización: nudos críticos*. Santiago, Chile, Cieplan.
- Ravela, Pedro. 2002. "¿Cómo presentan sus resultados los sistemas nacionales de evaluación educativa en América Latina?". Documento de trabajo No. 22. Preal, Santiago, Chile.

- Reimers, Fernando y Noel McGinn. 1997. *Informed Dialogue: Using Research to Shape Education Policy around the World*. Westport, CT, Praeger Publishers.
- Rivas, Axel. 2004. *Gobernar la educación: estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires, Argentina, Granica-Universidad de San Andrés.
- Schiefelbein, Ernesto. 2004. "Paraguay: Education Sector Analysis". Banco Mundial, Washington, D.C.
- Tedesco, Juan Carlos, ed. 2005. *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* Buenos Aires, Argentina: IIPE-Unesco.
- Tiana, Alejandro. 2000. "Cooperación internacional en evaluación de la educación en América Latina y el Caribe: análisis de la situación y propuestas de actuación". Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Tyler, Lewis y Andrés Bernasconi. 2002. "Factores de promoción de la calidad en sistemas de evaluación de la educación superior en América Latina". En *Perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación de las Américas*. Juan Carlos Navarro, Katherine Taylor, Andrés Bernasconi y Lewis Tyler, editores. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, Harvard Institute for International Development y US Agency for International Development (Usaid).
- Urquiola, Miguel y Valentina Calderón. 2005. "Apples and Oranges: Educational Enrollment and Attainment across Countries in Latin America and the Caribbean". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Vegas, Emiliana e Ilana Unmansky. 2005. "Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos: ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?". Banco Mundial, Washington D.C.
- Villa, Leonardo y Jesús Duarte. 2004. "Colegios en concesión de Bogotá: una experiencia innovadora de gestión escolar en Colombia". En *Alianzas público-privadas en educación: innovaciones en América Latina*, Juan Carlos Navarro, Jaime Vargas, Jesús Duarte y Gregorio Arévalo, editores. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Winkler, Donald R. 1989. "Decentralization in Education: An Economic Perspective". Documento de trabajo No. 143. Banco Mundial, Washington D.C.
- Winkler, Donald R. y Alec Ian Gershberg. 2000. "Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina". Documento de trabajo No. 17. Preal. Santiago, Chile.
- Wolff, Lawrence y Claudio de Moura Castro. 2003. "Education and Training: The Task Ahead". En *After the Washington Consensus: Restarting Growth*

*and Reform in Latin America*, Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson, editores. Washington, D.C., Institute for International Economics.

Wolff, Lawrence y Martín Gurría. 2005. "Money Counts: Projecting Education Expenditures in Latin America and the Caribbean to the Year 2015". Documento de trabajo, Unesco Institute for Statistics, Montreal, Quebec, Canadá. [http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=6088\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=6088_201&ID2=DO_TOPIC).

# Índice

## A

- actividad, índice de descentralización de, 268
- Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), 362
- acuerdos de libre comercio, pérdida de ingresos tributarios por, 238
- administración
  - reforma de, pública. *Ver* administración pública y reforma de empleo públicos
  - sistemas de pensión, costos de públicos *versus* privados, 409, 410
  - sistemas tributarios, reformas administrativas de los, 221
- Administración de Políticas Públicas y Diálogo de Transparencia del Banco Interamericano de Desarrollo, 19, 155
- administración pública y reforma de empleos públicos, 139-173
  - atributos de calidad, 152-164
  - autonomía, 153, 156, 158, 169
  - burocracias clásicas o administrativas, 162, 165-166
  - burocracias clientelistas, 166-168
  - burocracia paralela, 168-169
  - calificaciones profesionales, 157, 160
  - capacidad técnica y funcional, 153, 157-164, 165
  - como objetivo de políticas de reforma, 140-143
  - efectividad de los incentivos, 160-161
  - estrategias para, 143-150
  - factores de integralidad y profundidad, 143-144
  - flexibilidad, 144, 157, 159-161, 163
  - heterogeneidad de sistemas en América Latina, 164
  - implementación de, 147-149
  - índice de consistencia estratégica, 156
  - índice de méritos, 156, 157
  - méritos, 156, 158, 169, 170
  - proceso de toma de decisiones, 147-149
  - procesos previos a decisiones, 146, 148-149
  - responsabilidad, 139, 143, 169, 152
  - salarios, 141, 151, 153, 163
  - tamaño de la administración, impacto de la reforma en el, 150-152, 164
  - tipos de formas burocráticas, 164-170
- África subsahariana
  - privatización en, 301, 303
  - proporción de activos bancarios controlados por el sector público, 330-331
- AIOS (Asociación Internacional de Supervisores Latinoamericanos de Fondos de Pensiones), 404
- Alesina, Alberto, 22, 61, 206
- Alonso, Eduardo, 388, 393
- América Central. *Ver* también países específicos

- administración pública y reforma de empleos públicos, 19, 157, 166, 167
- crisis y revolución silenciosa en, 3
- reforma a políticas de desarrollo productivo, 42, 358, 384, 388
- reforma educativa, 53-56, 451, 455, 451*n*12\*
- reforma política, 13, 65
- reforma tributaria, 215, 221, 237, 238
- Andinos, países. *Ver* también países específicos
  - reforma de política sectorial en los, 42
  - reforma tributaria en los, 237, 238
- Andrews, Josephine T., 132
- Argentina
  - Administración pública, 19, 151, 156, 157, 160-161, 166, 169
  - crisis financiera, 326
  - crisis y revolución silenciosa en reforma estatal, 2
  - descentralización fiscal y política, 29-33, 243, 246, 250, 254, 257, 270, 271, 275, 280-281, 289, 291, 254*n*4, 291*n*24
  - gobierno democrático, apoyo latinoamericano del, 8
  - privatización, 35, 305, 307-308, 312, 318
  - reforma de asistencia social, 419
  - reforma de instituciones presupuestarias en, 23, 181, 186, 190-194, 192*n*19, 203
  - reforma de políticas de desarrollo productivo, 42, 359-360, 368, 382-384, 385*n*14
  - reforma del sector financiero, 39, 326, 331, 336
  - reforma del sistema de asistencia social, 50
  - reforma del sistema de pensiones, 47, 51, 401, 404, 408, 413, 414
  - reforma educativa, 53, 434, 440, 441, 444, 444*n*6, 446, 460,
  - reforma judicial, 16, 105, 110, 111, 119
  - reforma política, 9, 12, 65, 68, 70, 72, 76, 77, 79, 82, 87, 89
  - reforma tributaria, 27, 222, 226-227, 231, 238, 239
- Alianzas público-privadas
  - circunstancias que indican la necesidad de, 303-304
  - reforma de políticas de desarrollo productivo, 366-369
  - reforma educativa, 56, 436, 454-461
- Asia
  - Asia central. *Ver* Europa oriental y Asia central
  - Asia oriental
    - desempeño educativo comparado con el de América Latina, 447
    - mercados de capital comparados con los latinoamericanos, 343-344
    - mercados de crédito comparados con los latinoamericanos, 325
    - subsídios y reforma de políticas de desarrollo productivo, 392
  - Asia suroriental, ejemplos de reforma estatal en, 4
  - australiano, sistema de administración pública, 144
  - autoritario, gobierno; apoyo latinoamericano de, 8
  - Corea del Sur. *Ver* Corea, República de
  - crisis financiera de, 302

---

\* Las notas se indican con una *n*.

- evaluación, sistemas de. *Ver* sistemas de evaluación
  - proporción de activos bancarios controlados por el sector público, 330
  - reforma del mercado de capitales en India, 346
- “auxilios parlamentarios” y reforma de instituciones presupuestarias, 201, 202*n*30
- Asociación Internacional de Supervisores Latinoamericanos de Fondos de Pensiones (AIOS), 404
- autonomía de endeudamiento de gobiernos subnacionales, 284-287
- B**
- Bahamas, reforma de políticas de desarrollo productivo en las, 43
- Balaguer, Joaquín, 76, 79
- Balassa, Bela, 393
- bancarrota (quiebra), procedimientos, duración de, 348, 350
- bancos y banca, 327-342
  - ahorros nacionales, efectos de sistemas de pensiones públicas *vs.* privadas en los, 411-412
  - argumentos para la intervención estatal en, 327-330
  - bancos centrales
    - independencia otorgada a, 21
    - limitación de acceso oficial a financiación de, 21
  - controles regulatorios, 339-342
  - controles supervisores, 339, 341, 342
  - nuevas formas de banca pública, 335-336
  - privatización, 330-335
  - proporción de activos bancarios controlados por el sector público, 330-333
  - regulación prudencial, 339-342
  - requisitos de adecuación de capital, 339-340, 342
- Barbados, reforma de políticas de desarrollo productivo en, 385*n*14
- Barezeleay, Michael, 172
- Basilea, Acuerdo de, 39, 339-340
- Belice, descentralización fiscal y política en, 250
- Benavente, José Miguel, 393
- Bienestar, sistemas de. *Ver* reforma del sistema de asistencia social
- Bird, Richard, 26, 61, 240
- Blair, Harry, 133
- Bolivia
  - administración pública, 19, 151, 157, 160, 163, 166, 170
  - descentralización fiscal y política, 29-33, 250, 256, 259, 281, 283-284, 291-292
  - gasto público social en, 44
  - privatización, 35, 305, 308
  - reforma de instituciones presupuestarias, 24, 190, 190*n*16, 192*n*19, 200-201, 201*n*27
  - reforma de políticas de desarrollo productivo, 367, 384
  - reforma del sector financiero, 39, 330
  - reforma del sistema de pensiones, 47, 400, 404, 405, 411, 415, 416
  - reforma educativa, 53, 434, 460
  - reforma judicial, 16, 105, 111
  - reforma política, 12, 65, 73, 79, 81, 87, 89-90
  - reforma tributaria, 27, 209, 215, 222
- bonos, mercado de. *Ver* mercados de capital
- Bornstein, Morris, 322
- Bortolotti, Bernardo, 322
- Brady, Plan, 4, 57, 175
- Brasil
  - Administración pública, 19-21, 143-150, 156, 157, 160-163, 169
  - crisis y revolución silenciosa en la reforma estatal, 2, 6

- descentralización fiscal y política, 29-33, 243, 246, 250-267, 254*n*4, 270-272, 274, 280-286, 289, 293
- privatización, 36, 305, 307-309, 312, 313
- reforma al sistema de asistencia social, 51
- reforma de asistencia social, 421, 427
- reforma de instituciones
  - presupuestarias, 184, 186, 188-189, 192, 192*n*19, 194, 203,
- reforma de políticas de desarrollo productivo, 42
  - en la era de la sustitución de importaciones, 359
  - era de liberación, 365, 367, 368
  - fondos de tecnología, 372, 374-375
  - políticas actuales, 372, 374-376, 382-384, 385*n*14, 389
- reforma del sector financiero, 39, 40, 331, 347
- reforma del sistema de pensiones, 47, 51, 401, 404, 410, 412, 414, 415, 417
- reforma educativa, 53, 56, 433, 438, 440, 443*n*5, 444, 446, 450, 451, 461
- reforma judicial, 16, 17, 105, 111, 119
- reforma política, 9, 12, 68, 73, 77, 79, 82
- reforma tributaria, 27, 209, 222, 226, 229
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, 6, 62, 162
- Bruton, Henry J., 393
- Burgess, Robin, 351
- Burocracias. *Ver* administración pública y reforma de empleos públicos
- C**
- calidad, indicadores de
  - administración pública y reforma de empleos públicos, 19, 20, 152-163
  - efecto de la reforma educativa en la calidad del aprendizaje, 464-466
- reforma judicial, 17-18
  - educación y calificaciones profesionales, 124, 126, 130
  - independencia del sistema judicial, 108*n*11, 119, 121, 122
  - regulación y reforma reguladora, 35, 36
- calidad, inspectores de, el sistema judicial como, 129
- calificaciones profesionales
  - administración pública y reforma de empleos públicos, 161, 163
  - reforma judicial, 124, 126, 130
- capital, impuestos sobre las utilidades y ganancias, 215-218
- Cardoso, Fernando Henrique, 6, 162
- caribeños, países. *Ver* también países específicos
  - reforma a las políticas de desarrollo productivo, 42, 385
- Carrera, Jorge, 323
- centralización en programas de transferencias condicionadas de efectivo, 418-427
- Chávez, Hugo, 59
- Checchi, Daniele, 323
- Chile
  - Administración pública, 19-20, 142, 144, 146-150, 156-160, 163, 169-172
  - crisis y revolución silenciosa en la reforma estatal, 2, 4
  - descentralización fiscal y política, 29-33, 250, 256, 264, 273, 275, 280, 284*n*17, 291
  - gasto público social en, 46

- gobierno democrático, apoyo latinoamericano para, 8
- privatización, 35, 304-305, 307, 308-309, 312
- reforma de instituciones
  - presupuestarias, 22, 186, 190, 192, 194
- reforma del sector financiero, 330, 332, 346, 347
- reforma del sistema de pensiones en, 47, 50-51, 398-400, 404-405, 408-417
- reforma educativa, 53, 56, 433, 437-438, 440, 452, 454, 455, 457, 458, 460
- reforma judicial, 16, 17, 105, 110-111, 119, 123
- reforma de políticas de desarrollo productivo, 42, 360
  - políticas actuales, 372, 377-379, 384, 385*n*14, 388
- en la sustitución de importaciones, 359, 362
- fondos de tecnología, 377-379
- reforma del sistema de asistencia social, 47
- reforma política, 12, 65, 73, 79, 82, 82*n*9, 85, 89
- reforma tributaria, 27, 222, 227, 235
- China, privatización en, 302
- Chong, Alberto, 297, 323
- Churchill, Winston, 9
- Clientelistas, burocracias, 166-168
- Colombia
  - administración pública, 19, 156-157, 160-161, 163, 166, 170
  - crisis y revolución silenciosa en la reforma estatal, 2
  - descentralización fiscal y política, 29-33, 59, 246, 250, 254, 254*n*5, 258, 270, 272, 275, 280-286, 289
  - gasto público social en, 44
  - privatización, 36, 307, 308, 309, 312-315
  - reforma de instituciones presupuestarias, 23, 184, 186-188, 190, 194-195, 201, 201*n*28, 202*n*29
  - reforma de políticas de desarrollo productivo, 41, 365-367, 367*n*5, 382-383, 385*n*13, 388
  - reforma del sector financiero, 39, 330, 332, 333*n*11
  - reforma del sistema de asistencia social, 51, 421, 426
  - reforma del sistema de pensiones, 47, 400, 401, 404, 408, 410, 412, 414, 416
  - reforma educativa, 53, 56, 433, 440, 442, 445, 457, 461
  - reforma judicial, 16, 105, 111, 119
  - reforma política, 12, 13, 65, 72, 77, 79, 81, 85, 87
  - reforma tributaria, 27, 209, 222, 229, 234, 237, 239
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 370, 380, 388, 391
- competitividad de sistemas de pensiones públicas vs. privadas, 409-414
- competitividad, foros y reforma a políticas de desarrollo productivo, 382-383
- concentración de la propiedad de los negocios, 346-347
- Concertación*, gobiernos de, Chile, 433
- concesión, escuelas de, Distrito de Bogotá, Colombia, 457, 459
- Cono Sur. *Ver* también países específicos
  - reforma del sector financiero en el, 326
  - reforma política en el, 65
- consejos judiciales, 115, 116-118
- corrupción
  - como mayor debilidad de las entidades latinoamericanas, 2, 9, 11



descentralización fiscal y política,  
246, 271  
partidos políticos y financiación  
electoral, 90  
privatización y, 37, 302,  
319-321  
reforma judicial y, 108, 109,  
110*n*12, 115, 128  
regulación y reforma reguladora,  
320, 321  
transferencias a gobiernos  
locales en lugar de reducir el  
recaudo tributario, 32  
Uribe sobre instituciones  
presupuestarias y, 202*n*30  
Corea, República de  
activos de infraestructura, 299  
reforma de políticas de  
desarrollo productivo, 43,  
359, 389  
reforma del mercado de  
capitales, 346  
Costa Rica  
administración pública, 19, 156,  
160, 161, 163, 166, 167  
crisis y revolución silenciosa en  
la reforma estatal, 2  
descentralización fiscal y política,  
29-33, 250, 256, 265, 271,  
284, 292  
gobierno democrático, apoyo  
latinoamericano para, 8  
privatización, 35, 307, 312  
reforma de instituciones  
presupuestarias, 178*n*4, 184,  
188, 190, 192, 194-195  
reforma de políticas de  
desarrollo productivo, 360,  
362, 367, 368, 388, 389  
reforma del sector financiero,  
330, 331  
reforma del sistema de  
pensiones, 47, 401, 404,  
409-412, 414-417  
reforma judicial, 16, 17, 105,  
110, 111, 115, 123  
reforma política, 12, 70, 72, 73,  
77, 77*n*7, 82

reforma tributaria, 218, 229  
crédito, mercados de, 325, 336-350  
Crespi, Gustavo, 393  
Cuba, reforma del sistema de  
pensiones en, 401, 404, 405, 412,  
417  
cupones, sistema de, en la reforma  
educativa, 433, 437, 457, 458,  
458*n*16, 460

## D

Dakolias, María, 133  
De Moura Castro, Claudio, 467  
demanda, enfoque impulsado por  
la, a reformas de políticas de  
desarrollo productivo, 365-367  
democratización, 4  
apoyo popular a gobiernos  
democráticos en América  
Latina, 8  
descentralización fiscal y política,  
243-244, 254  
estabilidad política, 93  
partidos políticos,  
democratización interna de,  
88  
reforma de instituciones  
presupuestarias, 175, 205  
reforma judicial y, 100  
reformas de políticas sociales y,  
397  
desarrollo productivo. *Ver* reforma  
de políticas de desarrollo  
productivo  
descentralización educativa. *Ver*  
reforma educativa  
descentralización fiscal y política,  
243-296  
áreas críticas de riesgo, 245-246  
autonomía de endeudamiento  
de gobiernos subnacionales,  
246, 284-287, 285  
autonomía del ciudadano y  
participación política,  
reformas que afectan la,  
251-253  
consideraciones de política,  
293-295

corrupción, 246, 271  
 crisis y revolución silenciosa en,  
 29-33  
 democratización y, 243-244  
 descentralización educativa  
   descentralización general  
     política y administrativa, en  
     el contexto de, 441-442  
     federalismo fiscal y, 445-447  
 descentralización sectorial, 268-  
 273  
 división de funciones y  
   responsabilidades entre  
   el gobierno central y los  
   subnacionales, 246  
 gastos públicos, 244, 250, 268-273  
 IDA (índice de descentralización  
   de actividad), 268, 269  
 matriz o índice de madurez, 33,  
 34, 248, 287-293  
 mayores reformas de  
   descentralización fiscal,  
   países con, 250-256, 257-259  
 medida de madurez, 287-293  
 obstáculos a la, 271  
 recentralización, oscilación con,  
 254  
 reformas de baja  
   descentralización fiscal,  
   países con, 256, 264-267  
 reformas de descentralización  
   fiscal moderada, países con,  
   256, 259-263  
 reformas electorales, 243-244,  
 248-250  
 responsabilidades tributarias,  
 273-281  
 tendencias en prioridades, 247-  
 248  
 transferencias  
   intergubernamentales, 245-  
   246, 281-284, 283*n*16  
 deuda, crisis de la, 175  
 D'Hondt, sistema de, 81, 81*n*8  
 diferencias entre países  
   reforma judicial, resultados  
   diferenciales de, 115-119  
   privatización, 307, 319

Dini, Marco, 393  
 Di Palma, Giuseppe, 68

## E

economías en desarrollo, magnitud  
   de la privatización en, 300-304  
 Ecuador  
   administración pública, 19, 157,  
   160, 163, 170  
   descentralización fiscal y política,  
   31-33, 250, 256, 260-261,  
   271, 273, 273*n*9, 281, 283,  
   284, 286, 291, 292  
   gasto público social en, 44  
   privatización, 35, 305, 318  
   reforma de instituciones  
     presupuestarias, 23, 184,  
     186-192, 187*n*12, 194-195,  
     192*n*18, 200, 201*n*26  
   reforma de políticas de  
     desarrollo productivo, 367,  
     385*n*14  
   reforma del sector financiero,  
   39, 330  
   reforma del sistema de asistencia  
   social, 51  
   reforma del sistema de  
     pensiones, 47, 401, 404  
   reforma educativa, 461  
   reforma judicial, 16, 17, 105,  
   111, 115, 119, 130  
   reforma política, 12, 65, 72-73,  
   77, 81, 82, 85, 87, 89  
   reforma tributaria, 223*n*10, 227,  
   235  
*Educación con Participación de la  
 Comunidad* (Educo) o Programa  
 de Escuelas Administrado por la  
 Comunidad, 455, 455*n*15, 457  
 Educativa, reforma, 433-472  
   alianzas público-privadas, 56,  
   436, 454-461  
   calidad del aprendizaje, efecto en  
   la, 464-466, 467  
   capacidad de evaluación de  
   soporte de redes, 454

- comparaciones con países de Asia oriental y de la OCDE, 447, 464
  - crisis y revolución silenciosa en, 52-57
  - cupones, 433, 437, 457, 458, 458*n*16, 460
  - descentralización, 53, 438-447
    - desafíos futuros, 447
    - descentralización general política y administrativa, en el contexto de, 441-442
    - experiencias de autonomía escolar, 440-441
    - federalismo fiscal y, 445-447
    - impacto de la, 443-445
  - escuelas de concesión, Distrito de Bogotá, Colombia, 457-459
  - estabilidad y, 467
  - ingresos y tasas de matrícula, 461, 465
  - modelo de acuerdo negociado, 457-458
  - modelo de licitación, 457
  - modelo de subsidios, 457, 459
  - naturaleza institucional de la, 435, 443, 452-454
  - programas de transferencia condicional de efectivo, 421, 428
  - red escolar *Fe y Alegría*, 56, 456, 457, 459
  - requisitos educativos para el sistema judicial, 124, 126, 130
  - resultados de, 461-466
  - sistemas de evaluación en la educación superior, 451
  - sistemas de evaluación, 56-57, 436, 448-454
  - tasas de matrícula, 461-466
  - tipos de, 52, 54-55
- Educo. *Ver Educación con participación de la comunidad*
- o Programa de Escuelas Administradas por la Comunidad
- ejecutiva, rama
- reforma de instituciones presupuestarias y manejo de caja, 192-193, 194
  - reforma política, dependencia práctica de la, 200-203
  - relaciones entre poderes, 190-192
  - sostenibilidad de las cuentas públicas, intereses creados en la, 178*n*4
- elecciones. *Ver* reforma de elecciones presidenciales
- electricidad
- privatización, 307-309
  - regulaciones, 315-318, 321-322
- El Salvador
- administración pública, 160, 163, 167
  - descentralización fiscal y política, 32, 250, 256, 265-266, 280, 283, 292
  - gobierno democrático, apoyo latinoamericano para, 8
  - reforma de instituciones presupuestarias, 190, 192
  - reforma del sector financiero, 330
  - reforma del sistema de pensiones, 47, 400, 404, 409, 410, 413
  - reforma educativa, 53, 434, 451, 455*n*15
  - reforma judicial, 16, 17, 105, 112, 123
  - reforma política, 12, 69, 82, 89, 90
  - reforma tributaria, 215, 218
- empleo
- ayuda por desempleo. *Ver* reforma del sistema de asistencia social
  - era de la sustitución de importaciones, suposiciones sobre el empleo en la, 397
  - pensiones. *Ver* reforma de sistemas de pensiones

público. *Ver* administración  
 pública y reforma de empleos  
 públicos  
 empleo informal y reforma de  
 políticas sociales, 395, 416  
 empresas públicas, 265, 304, 307,  
 318  
 enfoque impulsado por la estrategia  
 de reforma de políticas de  
 desarrollo productivo, 365-369  
 Engel, Eduardo, 240, 323  
 entorno general de contratos y  
 reforma del sector financiero, 329,  
 336, 347-349  
 equidad horizontal como objetivo de  
 reformas tributarias, 211  
 estabilidad  
 estabilidad política, 9, 10, 67-69,  
 93  
 estabilización de precios, 5, 226  
 necesidad de, en reforma del  
 sector financiero, 326  
 reforma de instituciones  
 presupuestarias y fondos de  
 estabilización, 186-187  
 reforma educativa y, 467  
 reformas de políticas sociales y,  
 419  
 Estado, bancos de propiedad del. *Ver*  
 bancos y banca  
 Estado, empresas de propiedad del.  
*Ver* empresas públicas  
 Estado, reforma del, en general  
*Ver* marcos institucionales y  
 reforma del Estado  
 Estados Unidos, Ley Gramm-  
 Rudman-Hollings, 175n2  
 Europa oriental y Asia central  
 colapso de los sistemas  
 comunistas, 4  
 privatización, 302, 305  
 proporción de activos bancarios  
 controlados por el sector  
 público, 330  
 reforma del mercado de capitales  
 en Hungría, 346  
 evaluación, sistemas de,

reforma educativa, 56-57, 436,  
 448-454  
 reforma de sistemas de asistencia  
 social, 428  
 exportaciones, incentivos fiscales y  
 financieros para las, 384-385, 386,  
 387

## F

Fantini, Marcella, 322  
*Fe y Alegría*, red escolar, 56, 456,  
 457, 459  
 Fernández Reyna, Leonel, 76  
 financiero, sector, reforma del, 325-  
 353  
 banca. *Ver* bancos y banca,  
 procedimientos de quiebra,  
 duración de procesos de, 350  
 crecimiento económico a largo  
 plazo, esencial para la, 325  
 crisis y revolución silenciosa en,  
 38-40  
 desarrollo de mercados de  
 capitales, 345-347  
 desarrollo productivo. *Ver*  
 reforma de políticas de  
 inversiones y de desarrollo  
 productivo  
 entorno general de contratos y,  
 329, 336, 347-349  
 estabilidad, importancia de la, 326  
 exportaciones, apoyo financiero  
 a las, 384-385, 387  
 garantías, 347, 348n26  
 intervención del Estado en la,  
 325-327  
 mercados de capital  
 efectos de la reforma en los,  
 343-347, 411-412  
 sistemas de pensiones públicas  
*vs.* Privadas, 411-412  
 mercados de crédito, 325, 347-  
 349  
 patrones de liberación financiera  
 en América Latina, 336-338  
 reformas complementarias  
 requeridas por la, 337

regulación de la banca, 335, 339-342  
 sistemas de pensiones públicas  
*vs.* privadas, 411-412  
 fiscales, reformas, 21-34  
 crisis de deuda de las, 175  
 descentralización, 29-33, 243-296  
 instituciones presupuestarias.  
 22-26, 175-207 *Ver* también  
 reforma de las instituciones  
 presupuestarias  
*Ver* también descentralización  
 fiscal y política  
 incentivos a las exportaciones,  
 384-385, 386  
 partidos políticos y campañas  
 electorales, financiación de,  
 89-93, 94-95  
 presupuestos judiciales, 119,  
 124, 131  
 reforma tributaria, 26-29, 209-242  
*Ver* también reforma tributaria  
 sector financiero, 38-40, 325-353  
*Ver* también reforma del sector  
 financiero  
 Fischer, Ronald, 323  
 flexibilidad en la administración  
 pública, 159  
 Florio, Massimo, 323  
 Friedman, Milton, 468  
 fuerza de la ley, 303, 319  
 Fujimori, administración de, Perú,  
 145

## G

Galdo, Virgilio, 323  
 Galetovic, Alexander, 240, 323  
 Galiani, Sebastián, 470  
 Galindo, Arturo, 325, 352  
 Garantías y reforma al sector  
 financiero, 347, 348*n*26  
 GATT. *Ver* Acuerdo General de  
 Aranceles y Comercio (GATT)  
 Gerschenkron, Alexander, 325

Globalización  
 reforma de mercados de capitales  
 y, 345  
 reforma tributaria y, 209-211,  
 237-239  
 gobiernos subnacionales  
*ver* también descentralización  
 fiscal y política  
 autonomía de endeudamiento y  
 responsabilidad fiscal, 246,  
 284-287  
 débil capacidad institucional de  
 los, 246  
 descentralización educativa,  
 impacto de la, 443-444  
 división de funciones y  
 responsabilidades con el  
 gobierno central, 246  
 reforma de instituciones  
 presupuestarias, 188, 189,  
 204  
 reformas electorales, 243-244,  
 248-250  
 reforma tributaria  
 descentralización de  
 responsabilidades fiscales a  
 los, 273-281  
 impuestos al patrimonio y al  
 capital neto personal, 279  
 transferencias de remplazo  
 de recaudo tributario local,  
 246, 281-284, 283*n*16  
 transferencias en lugar de  
 ingresos, dependencia de,  
 246, 281-284, 283*n*16  
 Gramm-Rudman-Hollings, Ley  
 (Estados Unidos), 175*n*2  
 Griner, Steven, 96  
 Grisanti, Alejandro, 207  
 Guasch, José Luis, 323  
 Guatemala  
 administración pública, 19, 151,  
 160, 163, 167  
 descentralización fiscal y política,  
 250, 256, 266, 271, 273,  
 280, 292  
 gasto público social en, 44

privatización, 309, 318  
 reforma de instituciones  
   presupuestarias, 23, 184,  
   186, 189, 192  
 reforma del sector financiero, 332  
 reforma del sistema de  
   pensiones, 401, 404, 410,  
   412-415  
 reforma educativa, 53  
 reforma judicial, 16, 17, 105,  
   110, 112, 123  
 reforma política, 73, 79, 87, 90  
 reforma tributaria, 218, 222,  
   234, 237  
 Guyana, privatización en, 305

## H

### Haití

reforma de políticas de  
 desarrollo productivo, 43  
 reforma del sistema de  
 pensiones, 401, 404-405

Hammergren, Linn, 134

Hansen, Gary, 133

Harden, Ian, 195n20

Hare, sistema de, y del mayor  
 residuo, 81, 81n8

Hausmann, Ricardo, 393

hipótesis de los dos paradigmas  
 reforma de políticas de  
 desarrollo productivo, 365-  
 370

Hobbes, Thomas, 455

### Honduras

administración pública, 160,  
 167, 170  
 descentralización fiscal y política,  
 250, 256, 271, 292  
 gobierno democrático, apoyo  
 latinoamericano para, 8  
 reforma de asistencia social, 421,  
 426  
 reforma de instituciones  
 presupuestarias, 23, 186,  
 188, 190, 192  
 reforma del sistema de asistencia  
 social, 51

reforma del sistema de  
 pensiones, 401, 404, 410,  
 412-413, 415  
 reforma educativa, 53  
 reforma judicial, 16, 17, 105,  
 110-112, 123  
 reforma política, 12, 69, 72-73,  
 87, 89  
 reforma tributaria, 215, 229  
 Hungría, reforma del mercado de  
 capitales en, 346

## I

IMD, *ver* índice o matriz de  
 descentralización de madurez  
 IED. *Ver* inversión extranjera directa,  
 309-310, 362, 368, 380, 388

Impuesto al valor agregado (IVA),  
 27, 220-221  
 cálculos de productividad,  
 27n21, 229  
 como impuesto mayor en  
 agendas de reforma, 27, 210,  
 236  
 globalización e, 238-239  
 límites al aumento del, 239  
 medidas de progresividad, 232-  
 235  
 neutralidad e, 229, 229n18  
 recaudo tributario, 28, 226  
 reforma tributaria administrativa,  
 221

impuestos a las transacciones  
 financieras, 27, 231, 232  
 impuestos a los negocios, 215  
 impuestos corporativos, 215  
 impuestos específicos, 238  
 impuestos, progresividad de los,  
 232-235  
 impuesto sobre la renta, 27-29  
 impuestos a las empresas, 27,  
 215  
 impuestos personales, 218-220,  
 238-240  
 incentivos  
 administración pública,  
 efectividad en la, 160-161

- incentivos a las exportaciones, fiscales y financieros, 384-387
- programas de transferencia condicional de efectivo, incentivos a servicios de salud y educativos adheridos a, 421-427
- reforma de políticas de desarrollo productivo, 373-384
- reforma tributaria
  - costos de exenciones e incentivos, 237
  - incentivos a las exportaciones, 384, 386
- incentivos a los servicios de salud y programas de transferencia condicional de efectivo, 421-427
- independencia
  - administración pública y reforma de empleos públicos, 152
  - calidad en la, independencia del sistema judicial como signo de, 108*n*11, 119, 121, 122, de supervisores bancarios, 341-342
  - de bancos centrales, 21
  - reforma judicial
    - actor independiente en procesos de diseño de políticas, el sistema judicial como (reformas de Tipo III), 104, 108
- India, reforma del mercado de capitales en, 346
- índice de consistencia estratégica de administración pública, 156
- índice o matriz de descentralización de madurez, 33, 34, 248, 287-293
- industrial, desarrollo. *Ver* reforma de políticas de desarrollo productivo
- inflación, 21, 175*n*1, 326
- infraestructura, privatización de, 299, 304-305
- instituciones políticas y organizaciones del Estado, 8-21
- instituciones políticas sectoriales, 34-43
- instituciones presupuestarias, reforma de, 175-207
  - condiciones internacionales contribuyendo a la, 175*n*2
  - crisis y revolución silenciosa en, 22-26
  - democratización e, 176, 204
  - en acción, 199-204
  - importancia de las instituciones presupuestarias, 177-178
  - jerarquía. *Ver* subencabezado “reglas de procedimiento”
  - legislatura
    - “auxilios parlamentarios”, 201, 202*n*30
  - relaciones entre poderes, reglas de procedimiento para las, 190-192
- marco analítico, 22, 24-25, 177-180
- normas de transparencia, 193-195
- presupuesto judicial, 119, 124, 126, 131
- rama ejecutiva e. *Ver* rama ejecutiva
- recomendaciones de políticas para, 205-206
- recursos comunes, problema de, 177, 178, 178*n*3, 195
- reforma política ligada con, 176, 200-204, 200*n*25
- reglas colegiadas, 179*n*6
- reglas de procedimiento, 179, 188-193
  - manejo de caja, 192-193
- relaciones entre poderes, 190-192
- resultados, 195-199
- reglas fiscales, 179, 181-188
- en la práctica, 202-204
- fondos de estabilización, 186-187
- marcos plurianuales, 186
- restricciones de gobiernos subnacionales, 188, 189

- restricciones numéricas, 184-186
- resultados, 195-199
- resultados fiscales, índice de, 195-199
- inversión extranjera directa, 309-310, 362, 368, 380, 388
- inversiones
  - mercados de capital
  - reforma de, 343-347
  - sistemas de pensiones públicas *vs.* privadas y, 411-412
  - reforma de políticas de desarrollo productivo e incentivos actuales fiscales y financieros para producción e inversión, 373-384,
  - sistemas de pensiones públicas *vs.* privadas, efecto en los, 411-412
  - ahorros nacionales, 411-412
  - comparación de rendimiento de inversiones, 413-414
  - IED, 362, 368, 380, 388
  - Era de la sustitución de importaciones, 360-361, 362
- IRJ (índice de reforma judicial), 121-127

## J

- Jamaica
  - descentralización fiscal y política, 250
  - reforma de políticas de desarrollo productivo, 384, 385n13
  - reforma del sistema de asistencia social, 51, 421, 426
- judicial, reforma, 99-137
  - actor independiente en procesos de diseño de políticas, el sistema judicial como (reformas de Tipo III), 104, 108
  - agendas generales de reforma, coordinación con las, 115
  - calificaciones profesionales, 124, 126, 130

- confianza pública en el sistema judicial, 110
- consejos judiciales, 115, 116-118
- corrupción, problema de, 108, 109, 110n12, 114, 128
- Corte Suprema, 100, 109, 119
- crisis y revolución silenciosa en la, 15-17
- democratización y, 100
- desafíos y obstáculos a la, 110-114
- determinantes comunes de reforma exitosa, 114-115
- educación del sistema judicial, 124, 126, 130
- eficiencia, 125, 127, 132
- entidades relacionadas con la ley, cambios en (reformas de Tipo II), 104, 108, 109
- factores de la, 130-132
- independencia del sistema judicial como signo de calidad en la, 108n11, 119, 121, 122
- IRJ (índice de reforma judicial), 121-127, 130-132
  - cuadro de resultados, 124-127
  - factores de reforma judicial, 130-132
- indicadores de calidad, 17, 18
- calificaciones de educación y profesionales, 124, 126, 130
- independencia del sistema judicial, 108n11, 119, 121, 122,
- ley, cambios en la misma (reformas de Tipo I), 104, 105, 109
- medios, métodos y estrategias, 100-104, 114-115
- objetivos de la, 100-104
- poderes del sistema judicial, 124, 126, 130-131
- presupuesto judicial, 119, 131
- procesos de quiebra, duración de los, 350
- proceso de diseño de políticas



el sistema judicial como actor independiente en el (reformas de Tipo III), 104, 108, 109  
implicaciones en el, de la reforma judicial, 128-130  
papel del sistema judicial en el, 129-130  
promotores de la, 100-104  
reforma del sector financiero dependiente de, 317  
responsabilidad, 131-132  
resultados diferenciales, 115-121  
salarios judiciales, 119-120, 124, 126, 131  
salvaguardias estructurales, 124, 126, 131  
tipología de la, 104-109  
Transparencia, 110, 125, 127, 131-132

## K

Kakwani, medida, de progresividad tributaria, 232-234  
Kaufmann, Daniel, 61  
Kirchner, Néstor, 59n37  
Kraay, Aart, 61

## L

Laboratorio Latinoamericano de Calidad Educativa (LLECE), 450n11, 454  
La Porta, Rafael, 324, 353  
Larraín, Felipe, 394  
*Latinobarómetro*, encuesta, 8, 110  
Legislatura  
“auxilios parlamentarios”, 201, 202n2  
elecciones  
esfuerzos de reforma, 79-87  
simultaneidad de las elecciones presidenciales con relación a, 73-77  
reforma de instituciones presupuestarias y relaciones entre poderes, reglas procedimentales para la, 190-192

Levy, Santiago, 430  
Lewis, Arthur, 394  
Ley de Responsabilidad Fiscal (Nueva Zelanda), 175n2  
liberación  
financiera. *Ver* reforma del sector financiero  
liberación comercial, 4, 5  
reforma de políticas de desarrollo productivo y, 363-370  
capacidad de tributación afectada por la globalización, 209-210, 237, 238  
política. *Ver* reforma política  
reforma de políticas de desarrollo productivo y, 363-370  
licitación, modelo de asociaciones educativas público-privadas, 457  
Lindauer, David, 358, 394  
Linz, Juan J., 68, 96  
Little, Ian, M.D., 359, 394  
LLECE. *Ver* Laboratorio Latinoamericano de Calidad Educativa  
locales, gobiernos. *Ver* gobiernos subnacionales  
López-Calva, Luis Felipe, 301, 324, 388, 394, 395  
López-de-Silanes, Florencio, 299, 304, 323, 324

## M

Maastricht, Tratado de (Unión Europea), 175n2  
Machado, Antonio, 392  
macroeconómica, estabilidad. *Ver* estabilidad  
marcos plurianuales y reforma de instituciones presupuestarias, 186  
marcos institucionales y reforma del Estado  
áreas mayores de, 7  
confusión sobre mecanismos de, xvi-xvii

- consenso sobre la importancia de, xv
  - crisis y revolución silenciosa en, 1-8,
  - cuestiones fiscales. *Ver* reforma fiscal
  - cuestiones políticas. *Ver* instituciones políticas y organizaciones del Estado
  - debilidad continua en América Latina, xviii-xix
  - instituciones presupuestarias, importancia de las, 177-178
  - política sectorial. *Ver* instituciones políticas sectoriales
  - política social. *Ver* reformas de políticas sociales
  - progreso de reforma en América Latina, xvi-xviii
  - reforma de políticas de desarrollo productivo, dimensión institucional de la, 370-372, 392
  - reforma educativa, naturaleza institucional de, 435, 443, 452-454
  - unbundling* de, 58
  - Mastruzzi, Massimo, 9, 61
  - McKinnon, Ronald I., 337, 353
  - Megginson, William, 308, 324
  - Melo, Alberto, 355, 363, 394
  - Menem, Carlos, 110
  - mercados de capital
    - reformas de, 343-347
    - sistemas de pensiones públicas *vs.* privadas y, 411-412
  - meritocráticas, burocracias, 156-157, 158, 169, 170
  - México
    - administración pública, 19, 156, 157, 160-161, 166, 169-171
    - crisis y revolución silenciosa en reforma estatal, 1-3
    - descentralización fiscal y política, 29, 33, 250, 256, 261, 270, 272, 281, 282, 282*n*15, 286, 293
    - gobierno democrático, apoyo latinoamericano del, 8
    - privatización, 304-305, 308, 312, 313, 314
    - programa *Oportunidades*, 6, 59, 425
    - reforma educativa, 53, 434, 442, 444, 446, 452
    - reforma de instituciones presupuestarias, 23, 178*n*4, 186, 188*n*13, 190, 192, 194
    - reforma del sector financiero, 39, 40, 331, 347
    - reforma judicial, 16, 105, 110, 112
    - reforma del sistema de pensiones, 47, 51, 400, 404, 410, 413, 414
    - reforma de políticas de desarrollo productivo, 42, 359, 360, 384, 385*n*13, 388, 389
    - reforma de asistencia social, 413, 421, 425-426
    - reforma del sistema de asistencia social, 51
    - reforma tributaria, 27, 222, 223*n*10, 237
    - reforma política, 12, 13, 65, 68, 69, 72, 81-82, 85, 87, 89
  - Micco, Alejandro, 325, 353
  - modelo de acuerdo negociado de asociaciones educativas público-privadas, 457-458
  - Montinola, Gabriella R., 129, 132
  - Myrdal, Gunnar, 325
- N**
- Naím, Moisés, 7, 62
  - nacionales, ahorros, efectos de los sistemas de pensiones públicos *vs.* privados en los, 411-412
  - neutralidad y reforma tributaria
    - impuestos corporativos, neutralidad sectorial en, 215
    - objetivo de reforma tributaria, la neutralidad como, 211,

- resultados de reforma tributaria con respecto a, 227-232
- Nicaragua
  - administración pública y reforma de empleos públicos, 151, 160, 163, 167
  - descentralización fiscal y política, 29, 250, 256, 271, 273, 280, 292
  - gobierno democrático, apoyo latinoamericano del, 8
  - privatización, 35, 305, 308-309
  - reforma de asistencia social, 421, 426
  - reforma de instituciones presupuestarias, 184, 186, 188-195
  - reforma del sector financiero, 330, 331
  - reforma del sistema de asistencia social, 51
  - reforma del sistema de pensiones, 47, 400, 404
  - reforma educativa, 53, 434, 440-441, 461
  - reforma judicial, 16, 17, 105, 112, 119
  - reforma política, 12, 72-73, 78-79, 89
  - reforma tributaria, 218
- Nueva Zelanda
  - Ley de Responsabilidad Fiscal como parte de condiciones internacionales que contribuyen a la reforma de instituciones presupuestarias, 175*n*2
  - administración pública y sistemas de empleos públicos, 143-144

## O

- OCDE, países de la. *Ver* países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- Oportunidades*, programa, México, 59, 425

- Ordóñez, Guillermo, 337, 352
- Organización Mundial de Comercio (OMC), 42
- Ortega, Daniel, 79

## P

- Pacto Andino, 359
- países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Ver* también países específicos
  - administración pública y sistemas de empleo público en, 143
  - desempeño educativo en América Latina comparado, 447, 464
  - gasto público
    - tendencias de descentralización, 244
  - mercados de crédito, 348
  - programas de transferencia de ingresos, 420
  - reforma de instituciones presupuestarias, condiciones internacionales que contribuyen a la, 175*n*2
- Panamá
  - administración pública, 19, 160, 163, 167
  - descentralización fiscal y política, 256, 273, 281, 292
  - gobierno democrático, apoyo latinoamericano del, 8
  - privatización, 305
  - reforma de instituciones presupuestarias, 23, 184, 186, 188, 190, 194
  - reforma del sistema de pensiones, 401, 404, 411, 412, 413, 414, 415
  - reforma educativa, 53
  - reforma judicial, 16, 105, 110, 113
  - reforma política, 12, 69, 72, 73, 87, 89, 90
  - reforma tributaria, 27, 222, 223*n*10
- Pande, Rohini, 328, 352

## Paraguay

- administración pública, 157, 160, 163, 166
- descentralización fiscal y política, 29, 250, 256, 291
- gasto público social en, 44
- reforma de instituciones presupuestarias, 25, 186, 190, 192, 192*n*19, 204, 204*n*37
- reforma de políticas de desarrollo productivo, 43
- reforma del sistema de pensiones, 401, 404, 411, 415
- reforma educativa, 53
- reforma judicial, 16, 17, 105, 110, 113, 119
- reforma política, 12, 65, 72, 73, 78-79, 81, 87, 89
- reforma tributaria, 215, 222
- partidos, reforma política de, 88-93
- Pastrana, Andrés, 366
- Payne, J. Mark, 90, 96
- pensiones, reforma del sistema de, 399-417
  - desafíos que se enfrentan en la, 415-417
- características de los sistemas públicos y privados, 399-401, 402-403
- comparación del desempeño de los sistemas públicos y privados, 401-415
- acumulación de los fondos y equilibrio, 414-415
- cobertura, 404-405
- competitividad, 409-410
- confiabilidad del pago de contribuciones, 411
- contribuciones de empleadores y empleados, 410-411
- costos administrativos, 409-410
- edad de retiro, 405
- efectos en el sector financiero, 411-412
- equidad en géneros, 408-409
- esperanza de vida, 405

- rendimiento de la inversión, 413-414
  - crisis y revolución silenciosa en la, 47-52, 397-399
  - inversiones
    - ahorros nacionales, 411-412
    - comparación de rendimiento de inversiones, 413-414
    - mercados de capitales, efecto en, 411-412
  - mercado de capitales y, 343-345
  - modelo de sustitución, 400, 402
  - modelo mixto, 400, 402
  - modelo paralelo, 400, 402
  - modelos y características, 48-49
  - monto de las pensiones, 405-408
  - privatización, 344-345, 397
  - reformas estructurales, 400
  - reformas paramétricas, 400
  - personales, impuestos
    - impuesto sobre la renta, 218-220, 238-240
    - impuestos sobre el patrimonio y el capital neto, 238-240, 279
- Perú
- administración pública, 20, 145-150, 154, 157, 160, 163, 166, 169, 170
  - descentralización fiscal y política, 29-33, 250, 256, 261-262, 273, 283, 286, 291, 292
  - gasto público social en, 44
  - privatización, 35, 305, 307, 308, 309, 312
  - reforma de instituciones presupuestarias, 23, 184, 186, 187, 189
  - reforma de políticas de desarrollo productivo, 367, 384
  - reforma del sector financiero, 39, 330
  - reforma del sistema de pensiones, 47, 400, 404, 408-409, 411-413, 415
  - reforma educativa, 460
  - reforma judicial, 16, 105, 110, 113

- reforma política, 12, 66, 68, 73, 79, 81, 85, 87, 89
  - reforma tributaria, 218, 221, 226, 227
- política comercial en la era de la sustitución de importaciones, 357-360
- políticas, instituciones, y organizaciones del Estado, 8-21
  - administración pública, 17-21, 139-173
    - ver* también administración pública y reforma de empleos públicos
  - descentralización, 29-33, 243-295
    - ver* también descentralización fiscal y política
  - privatización, economía política de la, 300, 319
  - reforma judicial, 13-17, 99-137
    - ver* también reforma política
  - reforma política, 9-13, 65-97
    - ver* también reforma política
  - reforma de políticas de desarrollo productivo, hipótesis de economía política de la, 369
- políticas y diseño de políticas
  - descentralización fiscal y política, 293-295
  - reforma de instituciones presupuestarias, 205-206
  - reforma judicial
    - implicaciones de la reforma judicial para las, 128-130
    - papel del sistema judicial en las, 129-130
    - sistema judicial como actor independiente en las (reformas de Tipo III), 104, 108
  - política sectorial. *Ver* reformas de políticas sociales
  - políticas sociales. *Ver* reformas de políticas sociales
- petróleo, fondos de estabilización del, 23, 187
- Pombo, Carlos, 324
- precios, estabilización de, 5, 211, 226
- primarias, elecciones, 89
- Pritchett, Lana, 358, 394
- Privatización, 297-324
  - bancos y banca, 330-335
  - corrupción asociada con la, 37
  - corrupción y, 302, 319-321
  - crisis y revolución silenciosa en, 35-37
  - desafíos reguladores, 313-318, 319, 320-322
  - diferencias entre países, 307, 319
  - economía política de la, 300, 319
  - electricidad, 307-309
  - empresas públicas, ineficacia general de las, 297-300
  - fracasos de la, 311, 319
  - infraestructura, 299, 304, 305
  - magnitud de la
    - en América Latina, 304-309
    - por sectores, 304-307
    - en economías de transición, 302, 303
    - en el mundo, 300-304, 306-307
  - reforma de sistemas de pensiones, 397
  - reforma tributaria y, 209-210
  - rentabilidad y, 309-313
  - riesgos de expropiación, 303
  - secuenciación de la, 308, 309, 310
  - telecomunicaciones, 298, 302, 304, 306-307, 309, 312
- procedimiento, reglas de, para instituciones presupuestarias. *Ver* reforma de instituciones presupuestarias
- programas de transferencia condicional de efectivo, 51, 420-427
- públicas, empresas
  - ineficacia general de las, 297-300
  - inversión continua en, 301, 302
  - privatización de. *Ver* privatización

**R**

- Raddatz, Claudio, 234, 240
- rama ejecutiva, 189, 189*n*15, 213
- Ramírez, Manuel, 315, 324
- Rawlings, Laura, 421, 431
- recentralización y descentralización, oscilación entre, 254
- recursos comunes
  - división deficiente de funciones y responsabilidades entre los gobiernos centrales y subnacionales, 246
  - reforma de instituciones presupuestarias, 178*n*3, 179, 195
- redistribución de ingresos y reforma tributaria
  - abandono como objetivo, 212
  - mejoramiento de la capacidad de redistribución como resultado de reformas, 222
- reforma en general. *Ver* marcos institucionales y reforma del Estado
- regresividad *vs.* progresividad de los impuestos, 232-235
- regulación y reforma reguladora
  - banca, 335-336, 339-342
  - corrupción, 320-322
  - indicadores de calidad, 35, 36
  - privatización y, 35, 313-319
  - sector de telecomunicaciones, 316-318, 320
  - sector eléctrico, 315-317, 321-322
- redes
  - capacidad de evaluación educativa, apoyo de redes para, 454
- reforma de elecciones presidenciales
  - cambios en las reglas de las, en América Latina, 12, 14-15, 70, 74-75
  - elecciones legislativas, simultaneidad con relación a la, 73-77
  - reglas de reelección y límites de períodos, 77-79, 80
  - sistema de elección utilizado, 69-72
- reforma del sector financiero, 325-353
- reforma de las instituciones presupuestarias, 5, 22-26
- reforma de políticas de desarrollo productivo, 355-395
  - asociaciones público-privadas, 366, 368, 382
  - clima intelectual para, 391
  - crisis y revolución silenciosa en la, 40-43
  - definición de desarrollo productivo, 355
  - dimensiones institucionales, 370-372
  - enfoque impulsado por la demanda, 365-367
  - enfoque impulsado por la estrategia, 367-370
  - época de la sustitución de importaciones, 356-363
    - implicaciones para el Estado, 362-363
    - políticas comerciales, 357-360
    - políticas de inversiones, 360-361, 362
  - fondos de tecnología, 372, 374-379
  - foros de competitividad, 382-383
  - hipótesis de economía política, 369
  - hipótesis de los dos paradigmas, 365-370
  - incentivos a las exportaciones, fiscales y financieros, 384-385
  - innovación y desarrollo técnico, promoción de, 370-373
  - período de liberación, 363-370
  - políticas actuales, 370-392
    - dimensiones institucionales, 370-372
    - evaluación de las, 385-392
    - fondos de tecnología, 372, 374-379

- incentivos a las exportaciones, fiscales y financieros para, 384-385, 386-387
- producción e inversión, incentivos fiscales y financieros para, 373-384
- promoción de innovación y desarrollo técnico, 370-372
- redes de producción, integración y fortalecimiento de, 373, 380
- políticas de inversiones
  - en la era de la sustitución de importaciones, 361-362
  - IED, 362, 368, 380, 388
  - incentivos actuales fiscales y financieros para producción e inversiones, 373-384
- reforma del sistema de asistencia social, 418-429
  - crisis y revolución silenciosa en, 50-52
  - empleo informal y, 398, 418-419
  - éxitos y desafíos, 427-429
  - herramientas de evaluación, 428
  - índices de desempleo, 418-419
  - programas de protección de ingresos en crisis, falta de adecuación de, 418-420
  - programas de transferencia condicional de efectivo, 50-52, 420-429
- reforma de políticas de inversiones y de desarrollo productivo, 355-395
- reforma de sistemas de pensiones, 399-417
- reforma educativa, 433-474
- reforma política, 65-97
  - crisis y revolución silenciosa en, 9-13
  - elecciones legislativas
    - esfuerzos de reformas, 79-87
    - simultaneidad de las elecciones presidenciales con relación a las, 73-77
  - elecciones presidenciales. *Ver* reforma de elecciones presidenciales
  - elecciones primarias, 89
  - estabilidad política, 8-9, 10, 67-69, 93
  - relación de reformas tributarias con las, 236
- financiación de partidos y campañas electorales, 89-93, 94-95
- reforma de instituciones presupuestarias entrelazada con la, 176, 199-204, 200*n*25
- regímenes federalistas y unitarios en América Latina, 68
- partidos, 88-89, 91, 92
- reforma tributaria, 209-242
  - administración, 221
  - aranceles, 213-215
  - burocracias meritocráticas y, 169, 170
  - cálculos de productividad, 27*n*21, 228-229
  - costos de exenciones e incentivos, 237
  - crisis y revolución silenciosa en, 26-29
  - desafíos futuros en la, 235-240
  - descentralización fiscal y política, 273-281
  - equidad horizontal como objetivo de la reforma, 211
  - globalización y, 209-210, 211, 237-238
  - gobiernos subnacionales
    - descentralización de responsabilidades tributarias a, 273-281
  - impuestos personales sobre el patrimonio y el capital neto, 238-239
  - transferencias de remplazo de recaudo de impuestos locales, 246, 281-284, 283*n*16
- incentivos
  - costos de exenciones e incentivos, 237

- incentivos a las exportaciones, 384, 386
- incentivos a las exportaciones, 384, 386
- impuestos a las transacciones financieras, 231, 232
- impuestos al consumo, 220-221
- impuestos corporativos, 215-218
- impuestos específicos, 220-221
- impuestos personales
  - sobre el patrimonio y el capital neto, 238-239
  - sobre la renta, 218-220, 238-239
- impuestos sobre la renta
  - a los negocios, 215-218
  - personales, 218-220
- IVA. *Ver* impuesto al valor agregado
- neutralidad
  - como objetivo de la reforma, 212
  - impuestos corporativos, neutralidad del sector en, 215
  - resultados de la reforma tributaria con respecto a, 227-232
- objetivos de la, 210-212
- privatización y, 209-210
- progresividad/regresividad, 232-235
- recaudo de impuestos, 222-227, 228
- redistribución de ingresos
  - abandono del objetivo de la, 212
  - mejora de la capacidad de redistribución como resultado de las reformas, 222
- reforma política, relación con, 236-237
- resultados de, 222
- tendencias de ingresos, 27, 30-31, 209, 222-227
- transparencia en, 236
- reformas bancarias públicas. *Ver* bancos y banca
- reformas electorales
  - elecciones primarias, 89
  - financiación de partidos y campañas electorales, 89-93, 94-95
  - gobiernos subnacionales, 243-244, 248-250
  - legislatura
    - esfuerzos de reforma, 79-87
    - simultaneidad de elecciones presidenciales con relación a las, 73-77
  - presidenciales. *Ver* reforma de elecciones presidenciales
- reformas de políticas sociales
  - corrupción y, 398
  - crisis y revolución silenciosa en, 43-57, 397-399
  - descentralización de gastos sectoriales, 268-273
  - democratización y, 397
  - distribución del gasto, 43-46
  - educación, 52-57, 433-474
    - ver* también reforma educativa
  - empleo informal y, 398, 418-419
  - estabilidad macroeconómica, 397
  - gasto per cápita, 43-45
  - pensiones, 47-52, 399-417
    - ver* también reforma de sistemas de pensiones
  - sistemas de asistencia social, 51, 418-429
    - ver* también reforma de sistemas de asistencia social
- Reinolds-Smolensky, medida de progresividad de impuestos, 233-234
- Reino Unido, administración pública en el, 143
- República de Corea. *Ver* Corea, República de
- República Dominicana
  - administración pública, 160, 163, 166
  - descentralización fiscal y política, 29, 250



- gasto público social en, 44
  - gobierno democrático, apoyo latinoamericano para, 8
  - reforma de instituciones presupuestarias, 188, 190, 192-194
  - reforma de políticas de desarrollo productivo, 367
  - reforma de sistemas de pensiones, 47, 400, 404, 409-410, 412, 414, 417
  - reforma educativa, 434
  - reforma judicial, 16, 105, 113
  - reforma política, 12, 72, 76, 77, 79, 87, 89-90
  - reforma tributaria, 27, 209, 222, 229
  - responsabilidad
    - en la administración pública, 139, 143, 169, 152
    - en la reforma judicial, 101, 125, 127, 131-132
  - restricciones numéricas y reforma de instituciones presupuestarias, 184, 185
  - retiro, sistemas de. *Ver* reforma de sistemas de pensiones
  - Rodríguez-Clare, Andrés, 355, 370, 394
  - Rodrik, Dani, 392, 395
  - Rosenn, Keith S., 108n11
  - Rosenstein-Rodan, Paul, 328, 353, 395
  - Rusia, crisis de, 203
- S**
- Salarios
    - administración pública, 157-163
    - judiciales, 119, 120, 124, 126, 131
    - sistemas de pensiones públicos y privados, contribuciones de empleadores y empleados a los, 410-411
  - Sánchez, José Miguel, 323, 316
  - Scitovsky, Tibor, 359, 394
  - Scott, Maurice, 319, 394
  - sectoriales, políticas, instituciones de, 34-43
    - desarrollo productivo, 40-43, 355-395
      - ver* también reforma de políticas de desarrollo productivo
    - descentralización de gastos sectoriales, 268-273
    - privatización, 35-38, 297-324
      - ver* también privatización
    - regulación, 35
      - ver* también regulación y reforma reguladora
    - sector financiero, 38-40
      - ver* también reforma del sector financiero
  - secuenciación de la privatización, 308-309, 310
  - Shargrodsky, Ernesto, 443
  - Shaw, Edward S., 337, 353
  - Sheshinski, Eytan, 301, 395
  - Simce. *Ver Sistema Nacional de Medición de Calidad de la Educación*
  - Siniscalco, Domenico, 315, 322
  - Sistema Nacional de Medición de Calidad de la Educación* (Simce), 458
  - sistemas de evaluación, 52, 56-57, 436, 448-454
  - sistemas de evaluación de desempeño
    - Ver* sistemas de evaluación
  - sistemas de pensiones, igual de género en, 408-409
  - sociedad, el sistema judicial como representante de la, 129-130
  - Somoza, Anastasio, 79
  - Stein, Ernesto, 61, 63, 206-207, 242
  - Stepan, Alfred, 68
  - Stroessner, Alfredo, 79
  - Subnacionales, gobiernos. *Ver* gobiernos subnacionales
  - subsídios
    - asociaciones educativas público-privadas, 457, 459

- reforma de políticas de desarrollo productivo en Asia oriental, 392
- subsídios públicos
  - asociaciones educativas público-privadas, 457, 459
  - reforma de políticas de desarrollo productivo en Asia oriental, 392
- Supremas, Cortes, 100, 110, 119
- Surinam
  - descentralización en, 248
  - reforma de políticas de desarrollo productivo, 43
- sustitución de importaciones
  - políticas de desarrollo productivo
    - Ver* reforma de políticas de desarrollo productivo
  - suposiciones sobre el empleo en la era de la, 397

## T

- Taiwán (china), reforma de políticas de desarrollo productivo en la era de la sustitución de importaciones, 359
- Talvi, Ernesto, 195, 207
- Tanzi, efecto, 226
- Tarifas (aranceles)
  - reforma de políticas de desarrollo productivo en la era de la sustitución de importaciones, 358-359, 362
  - reforma tributaria, 213-215
- tecnología, fondos de, 372
- telecomunicaciones
  - privatización, 298, 302, 304, 306-309, 312
  - regulaciones, 318, 320
- Tratado de Maastricht (Unión Europea), 175*n*2
- transición, economías de, magnitud de la privatización en las, 302-303
- transparencia
  - en la reforma judicial, 114, 125, 127, 131

- en la reforma presupuestaria. *Ver* instituciones presupuestarias, reforma de
- en la reforma tributaria, 236-237
- instituciones presupuestarias, reforma de la función de las reglas de transparencia, 181, 193-195
- resultados de las reglas de transparencia, 195-199
- Trinidad y Tobago
  - descentralización fiscal y política, 250
  - reforma de políticas de desarrollo productivo, 384, 385*n*14
  - reforma del sistema financiero, 330
  - reforma tributaria, 27, 222, 223*n*10
- Tsebelis, George, 129, 136

## U

- Unión Europea, Tratado de Maastricht, 175*n*2
- Unión Soviética, considerada como “milagro económico” en el período de la posguerra, 358
- Uribe, Álvaro, 202, 202*n*30
- Uruguay
  - administración pública, 19, 151, 153, 156-157, 160-161, 163, 166, 171
  - crisis y revolución silenciosa en la reforma estatal, 2
  - descentralización fiscal y política, 250, 256, 267
  - gobierno democrático, apoyo latinoamericano para, 8
  - privatización, 35, 305, 307-308, 312
  - reforma de instituciones presupuestarias, 186, 186*n*9, 188, 190, 192
  - reforma de políticas de desarrollo productivo, 385*n*14

reforma de sistemas de  
pensiones, 47, 401, 404,  
409, 413  
reforma del sector financiero,  
330  
reforma educativa, 434*n*1, 440  
reforma judicial, 16, 17, 105,  
113, 119  
reforma política, 65, 72, 89-90  
reforma tributaria, 238

## V

Valenzuela, Arturo, 68, 296  
Valores, mercado de  
*Ver* mercados de capital  
Velasco, María Piedad, 395  
Venezuela  
administración pública, 19, 156,  
157, 160-161, 163, 166, 170  
crisis y revolución silenciosa en  
la reforma estatal, 1, 3  
descentralización fiscal y política,  
29-33, 250, 256, 263, 281,  
293  
gobierno democrático, apoyo  
latinoamericano para, 8  
reforma de instituciones  
presupuestarias, 23, 184,  
186-192, 187*n*10, 194  
reforma de políticas de  
desarrollo productivo, 368,  
382*n*10, 385*n*13

reforma de sistemas de  
pensiones, 47, 401, 404,  
411, 412, 415, 417  
reforma del sector financiero,  
39, 331, 336  
reforma educativa, 53, 442, 445-  
446, 457, 460  
reforma judicial, 16, 17, 105,  
113, 130  
reforma política, 12, 65, 68, 72-  
73, 76, 79, 81, 85, 87, 89  
reforma tributaria, 27, 222,  
223*n*10, 229

Ventura, Juan Pablo, 395  
veto, el sistema judicial como  
practicante del, 129  
Vives, Antonio, 322  
Von Hagen, Jürgen, 207  
Voz y responsabilidad, 10

## W

Wallsten, Scott, 314, 324  
Washington, Consenso de, 4, 7, 142,  
397  
Winston, Clifford, 324  
Wolf, Lawrence, 468, 474

## Z

Zedillo, Ernesto, 425  
Zovatto, Daniel, 90, 135

**E**n la década de 1980 América Latina sufrió una profunda crisis del Estado que suscitó no sólo la ola de reformas macroeconómicas y de desregulación conocida como el Consenso de Washington, sino también una gran variedad de reformas institucionales o de “segunda generación”. En *El estado de las reformas del Estado en América Latina* se revisan y evalúan los resultados de estas reformas institucionales. Se examinan aquí cuatro campos principales de reforma institucional, a saber: las instituciones políticas y la organización del Estado; las instituciones fiscales tales como el presupuesto, los impuestos y las instituciones de descentralización; las instituciones públicas encargadas de las políticas económicas sectoriales (financieras, industriales y de infraestructura) y las instituciones del sector social (pensiones, protección social y educación). En cada uno de estos campos los autores resumen los objetivos de las reformas, describen y miden su alcance, evalúan los resultados principales e identifican los obstáculos de su implementación, en especial los de naturaleza institucional.

*“El estado de las reformas del Estado constituye el esfuerzo con mayor éxito y rigor hasta la fecha, para que la discusión sobre la reforma de las instituciones pase de los clichés vacíos a la acción... Es posible reformar el Estado y en este libro se muestra cómo hacerlo”.*

*-Moisés Naím, Editor en jefe, Foreign Policy Magazine, Washington, DC.*

*“Este importante libro proporciona un recuento ilustrativo e informativo de las reformas que están cambiando el paisaje institucional del sector público de los países latinoamericanos. Es una mina de oro con información sobre muchas de estas reformas y debería ser lectura obligada para las autoridades de gobierno y los académicos serios”.*

*-Vito Tanzi, Ex Director, Departamento de Asuntos Fiscales  
Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.*

*“El hallazgo más notable en este libro es el hecho de que se ha llevado a cabo en toda la región una silenciosa revolución institucional que ha pasado inadvertida por muchos observadores”.*

*-Francis Fukuyama, Profesor Bernard Schwartz de Economía Política  
Internacional y Director del Programa de Desarrollo Internacional de la  
Escuela Paul H. Nitze de Estudios Internacionales Avanzados de  
Johns Hopkins University, Washington, DC.*



**BANCO MUNDIAL**



**BANCO INTERAMERICANO  
DE DESARROLLO**

ISBN 978-958-8307-14-5



9 789588 307145