

# Reformas, procesos de política y satisfacción ciudadana en América Latina

*José del Tronco\**

En América Latina, las políticas públicas han oscilado entre los cambios abruptos y las inercias estructurales. Por un lado, el modelo desarrollista<sup>1</sup> —vigente hasta la década de 1980— se ha transformado; no sólo al ritmo de las propias necesidades sino fundamentalmente a la luz de las experiencias exitosas de otras regiones, dando paso a un esquema abierto y mercado-céntrico donde el Estado ha perdido su papel rector. Por el otro, los procesos de formulación de políticas públicas se mantuvieron casi inalterados, incapaces de adaptarse en muchas áreas de política a los cambios operados en el entorno económico y social. ¿Están relacionados ambos procesos? ¿Es posible vincular el grado de profundidad con que fueron introducidas las reformas con la calidad de los procesos de formulación de políticas en cada país? ¿Son los países donde las reformas fueron más exitosas aquellos donde las políticas públicas son formuladas con menor “calidad”? A través de un análisis que vincula los resultados macro y microeconómicos con las dimensiones de la calidad de las políticas públicas, y las actitudes de los ciudadanos latinoamericanos (a partir de las encuestas de Latino-barómetro), el presente trabajo postula que las reformas cumplieron

\* Profesor-investigador y coordinador de la maestría en Políticas Públicas Comparadas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Correo electrónico: [jdeltronco@flacso.edu.mx](mailto:jdeltronco@flacso.edu.mx)

<sup>1</sup> El modelo desarrollista se caracterizó por un Estado rector, interesado en el desarrollo de la producción nacional a través de subsidios, promociones y exenciones, que se orientaba al consumo interno. Este esquema disminuyó la competitividad internacional, dado que los altos niveles de barreras comerciales impedían la competencia y, por tanto, hacían innecesaria la innovación y la mejora. En épocas de crisis, este esquema generaba altos niveles de déficit fiscal, que no alcanzaban a ser compensados por la recaudación tributaria, dada la insuficiencia de inversión privada.

con algunos de sus objetivos de política económica, pero ello fue —en buena medida— a costa de los resultados microeconómicos, de la calidad del proceso de formulación de políticas, y finalmente de la satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia.

*Palabras clave:* Reformas estructurales, procesos de formulación de políticas, satisfacción con la democracia, América Latina.

In Latin America, public policy has oscillated between abrupt change and structural inertia. On the one hand, the “desarrollista” model —in use until the 80’s— has changed, not only at the pace of their own needs, but mainly in the light of the successful experiences of other regions, leading to an open, market based scheme where the state has lost its leading role. On the other hand, the formulation of public policies remained almost unchanged, unable to adapt in many areas of policy to changes in economic and social environment. Are the two process related? Is it possible to link the degree of thoroughness with which the reforms were introduced with the quality of policy-making processes in each country? Are the countries where reforms were more successful than where public policies are made with lower quality? Through an analysis that links the macro and microeconomic results with the dimensions of the quality of public policies and attitudes of Latin Americans (from Latinobarómetro surveys), this paper argues that the reforms met with some its objectives of economic policy, but this was “largely” at the expense of microeconomic outcomes, quality of policy-making process, and finally the citizens’ satisfaction with the functioning of democracy.

*Key words:* Structural reforms, policy-making processes, satisfaction with democracy, Latin America.

## Introducción

En la actualidad, no menos que hace una década, las llamadas reformas estructurales están en el centro del debate político. Las declaraciones a favor de su implementación como “la” solución que necesita el país para salir de sus diversos atolladeros económicos y sociales, así como la denostación de las mismas a partir de las experiencias propias y ajenas a lo largo del continente, obligan a un análisis todavía ausente en la literatura de las políticas públicas.

El alcance de las llamadas reformas estructurales, si bien diverso a lo largo de la región latinoamericana, fue —en general— significati-

vo, produciendo cambios espectaculares en el grado de intervención estatal —limitaciones en su campo de acción, reestructuración de las cargas tributarias, privatizaciones masivas, disminución del gasto público y de la inversión pública muy notables—, que otorgaron mucho más espacio a los agentes privados. Estos cambios fueron especialmente intensos y duraderos en las relaciones comerciales y financieras de los países con el exterior (French Davis, 2001).

Pese a ello, los procesos de diseño y formulación de políticas públicas no se modificaron sustancialmente. Más allá de los discursos favorables a la implementación de un modelo de innovación y mejora continua en las estructuras administrativas del sector público (Vergara y García de Alba, 2002), la realidad de la gestión se ha mantenido, en buena medida, sin grandes cambios.

De hecho, las reformas estructurales partieron del supuesto de que todo cambio institucional *per se* modifica el comportamiento de los agentes vía la transformación de los esquemas de incentivos (Peters, 2003), pero la realidad mostró una pintura diferente. Las mismas reformas tuvieron distintos resultados en función del contexto en el que fueron implementadas.

Este trabajo postula que las reformas estructurales puestas en marcha a partir del llamado Consenso de Washington a lo largo de toda América Latina, cumplieron con el primero de sus objetivos —el aprendizaje y la adopción, si bien no siempre adecuada, de buenas prácticas, fundamentalmente, en el ámbito macroeconómico—, pero no con el segundo y no menos fundamental: la consolidación de procesos de formulación de políticas (PPP) que faciliten una rápida adaptación a los cambios en las condiciones externas, y hagan posible modificar el rumbo de las políticas cuando los resultados no son los esperados (Stein y otros, 2006).

¿Cuáles son las consecuencias de esta asimetría? ¿Si el combate a la pobreza y a la desigualdad (problemas centrales y urgentes de la realidad latinoamericana) requiere de políticas costo-efectivas (capaces de lograr cambios significativos a un bajo costo financiero y administrativo), cómo inciden los bajos niveles de calidad en los procesos de formulación de políticas? ¿Qué impacto ha tenido sobre la opinión pública la disociación entre los resultados macroeconómicos, por un lado, y los indicadores sociales, por el otro?

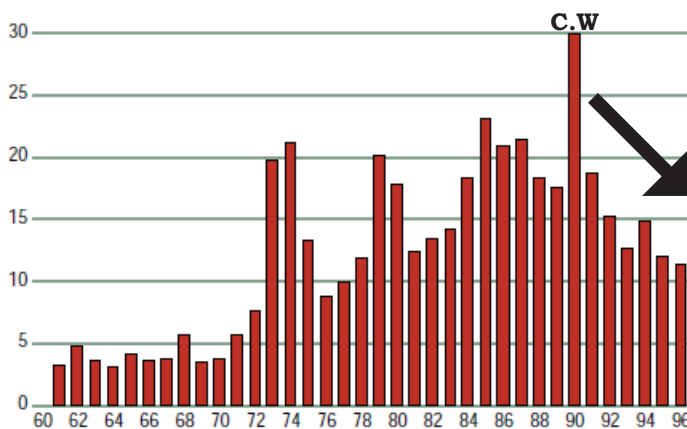
Este artículo explora y analiza las características de estos dilemas. En un primer apartado se presentan los logros de las reformas, aquellos avances alcanzados como consecuencia de su implementación. En un segundo momento, se echa luz sobre las agendas pendientes, aquellos problemas que las reformas no pudieron resolver o contribuyeron a profundizar. En una tercera sección se analiza, por un lado, la relación entre la profundidad de las reformas y la calidad de las políticas y, por otro, se explora en qué medida las reformas estructurales han afectado la satisfacción de los ciudadanos con el desempeño de la democracia en el continente.<sup>2</sup> En la cuarta sección se presentan las conclusiones.

### **Las buenas noticias**

A partir de la implementación de las políticas conocidas como “Consenso de Washington”, los países de América Latina (AL) experimentaron una serie de mejoras en el ámbito de la política económica —fundamentalmente macroeconómica— que no se pueden desconocer. En primer lugar, los niveles de inflación. Esta variable fue, por mucho tiempo, uno de los principales “dolores de cabeza crónicos” de los hacedores de política, empresarios y ciudadanos de la región.

Durante la vigencia del modelo desarrollista la inflación era un dato más de la realidad. La expansión monetaria para financiar los proyectos de inversión —en el mejor de los casos—, o los déficits públicos —la mayoría de las veces—, era una conducta típica de los gobiernos. Sin embargo, esta práctica ha cesado en la mayoría de los países. Dado que las consecuencias de la inflación son especialmente dañinas para los más pobres, estos cambios en la política económica son una muy buena noticia para las desiguales sociedades latinoamericanas (BID, 1997) (Gráfica 1).

<sup>2</sup> Este dato es de gran relevancia para cualquier gobierno democrático, obligado a tomar en cuenta los humores ciudadanos como respuesta a sus propuestas de política pública.

Gráfica 1. Evolución de la tasa de inflación en América Latina (1960-1996)<sup>3</sup>

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

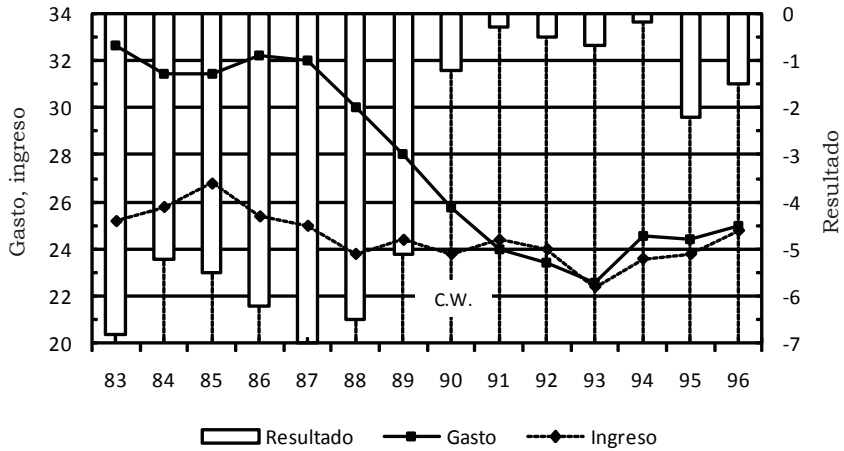
Un segundo dato alentador fue la evolución del déficit fiscal. Los balances presupuestarios y el ahorro fiscal han mejorado considerablemente (French Davis, 2001), equilibrando de manera significativa las cuentas públicas de los países.

Sin embargo, este equilibrio no se logró —por lo general— de forma “virtuosa”. Los gobiernos equilibraron sus cuentas a partir de enormes recortes al gasto público —algunos de ellos justificados, otros incomprensibles—, y no gracias al incremento en sus niveles de recaudación (Gráfica 2). Estos últimos son históricamente bajos en todos los países del continente, pero en especial preocupantes en países como México, dado el tamaño de su economía, y su excesiva dependencia de los recursos provenientes del petróleo.

Un tercer dato positivo fue la apertura de las economías a las señales del mercado externo. Tanto en términos comerciales como financieros, dichas reformas reinsertaron a las economías latinoamericanas en el comercio internacional, pero particularmente en el mercado de capitales. Ello permitió un descenso en la volatilidad del tipo de cambio (Gráfica 3), la apreciación de las monedas nacionales y, derivado de ello, un considerable aumento de la inversión extranjera directa.

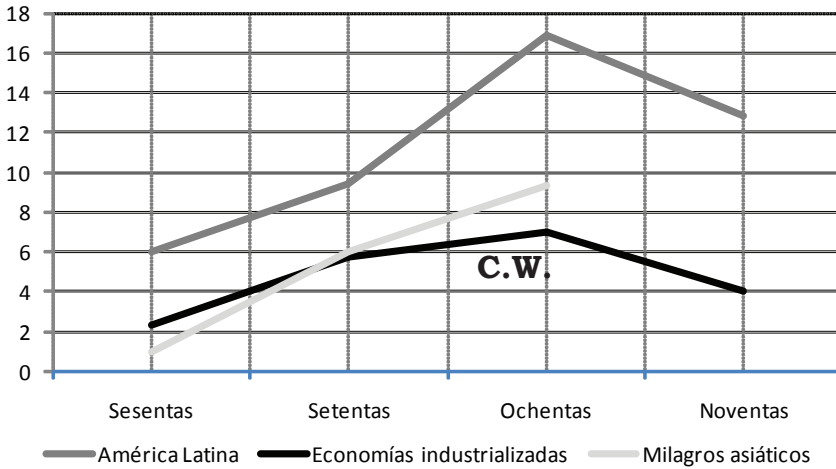
<sup>3</sup> CW refiere al momento en que se produce el llamado “Consenso de Washington”.

Gráfica 2. Cuentas públicas: gastos e ingresos (1983-1996)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997

Gráfica 3. Volatilidad del tipo de cambio en AL (últimas décadas)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

Un lunar de este proceso fueron los crecientes déficits de cuenta corriente, especialmente a partir de la mayor posibilidad de importar bienes de capital, necesarios para la modernización de aquellos sectores (agropecuarios, industriales y/o de servicios) que constituyen el soporte de las economías nacionales (Tabla 1).

Esta situación se deriva de uno de los problemas históricos de las economías latinoamericanas: su extrema dependencia de los precios internacionales de las materias primas. Los déficits de industrialización que el modelo desarrollista —con muy pocas excepciones— no pudo erradicar, se profundizaron durante esta época de apertura, dado la necesidad de los países de concentrar su producción en los sectores de mayores ventajas comparativas. Quizás con la sola excepción de Brasil, el resto de las naciones del continente se mantienen en un esquema oscilante de mejora y desmejora de sus términos de intercambio en función de los precios internacionales de sus materias primas, así como de la disponibilidad de estas últimas (BID, 1997), especialmente en países cuyos presupuestos públicos dependen de la extracción de recursos no renovables (México, Venezuela, Ecuador y Bolivia son, quizás, los casos más emblemáticos).<sup>4</sup>

Tabla 1. Saldo en cuenta corriente como % del PIB  
(1993-1996)

|                           | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---------------------------|------|------|------|------|
| América Latina            | -3.1 | -3.1 | -1.9 | -2.1 |
| Argentina                 | -2.7 | -3.3 | -0.9 | -1.0 |
| Brasil                    | 0.0  | -0.2 | -2.5 | -3.2 |
| México                    | -5.8 | -7.8 | -0.3 | -0.6 |
| Otros países              | -4.4 | -2.5 | -2.6 | -1.7 |
| Cono Sur                  | -3.2 | -3.1 | -0.8 | -1.8 |
| Economías andinas         | -4.3 | -2.1 | -3.1 | -0.5 |
| Centroamérica y el Caribe | -4.4 | -3.5 | -3.3 | -2.3 |

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

<sup>4</sup> A este grupo podría incluirse Chile, por la importancia de sus exportaciones de cobre, pese a que la economía chilena ha experimentado en las últimas décadas una importante diversificación que ha potenciado especialmente la industria agroalimentaria.

El dato positivo, en este caso, es el vigoroso crecimiento de las exportaciones en las distintas subregiones del continente (BID, 1997: 17), una de las metas planteadas por el Consenso de Washington, de cara al “milagro asiático” que sirvió de modelo.<sup>5</sup>

### **Las cuentas pendientes**

En cuanto al crecimiento de la *inversión* y del *ingreso per cápita*, los años de las reformas estructurales significaron una mejora respecto de la década perdida de 1980, pero estuvieron lejos de igualar las tasas de crecimiento de los años sesentas y setentas. En un nuevo contexto en el cual la inversión privada tendió a reemplazar a la estatal, en muchos países el crecimiento estuvo vinculado a los procesos de privatización de empresas públicas, así como al crecimiento de la inversión extranjera, *ya directa, ya de portafolio*.

Los resultados obtenidos hacia el final de la década arrojan datos menos alentadores a los esperados en un principio. Si bien muchos países —en especial aquellos con un mayor nivel de internacionalización de su economía— aprovecharon la apertura de la economía para aumentar sus tasas de crecimiento, en algunos otros (especialmente en los más grandes) los periodos de crecimiento acelerado fueron cortos, pues se vieron truncados por graves crisis económicas que, en todos los casos, indicaban claras insuficiencias de los modelos económicos surgidos de las reformas. En el caso de México, durante 1994-1995, el doble déficit —fiscal y de cuenta corriente— y las expectativas pesimistas de los inversores —nacionales y extranjeros— echaron por tierra cuatro años de crecimiento sostenido (Clavijo y Valdiviezo, 1998). En Brasil y Chile, las crisis asiática y rusa de 1997 y 1998 respectivamente, provocaron *shocks* difíciles de asimilar. Finalmente, en el caso de Argentina (2001-2002), la caída en los niveles de actividad, la rigidez

<sup>5</sup> Según French Davis, “una de las paradojas de los dos últimos decenios fue que una expansión muy dinámica del volumen de las exportaciones, estuvo acompañada de un aumento deficiente del PIB en los años ochenta y mediocre en los noventa. Una variable explicativa de esa carencia está asociada a la ‘calidad’ de las exportaciones. Se requiere que el ‘éxito’ exportador se refleje en el ‘éxito’ en el desarrollo productivo nacional” (French Davies, 2001: 12).



de su esquema cambiario (que impedía un ajuste nominal a través de la devaluación), y la sangría fiscal que significaban las obligaciones de deuda pública, representaron una bomba de tiempo que derivó en una crisis económica y social sin precedentes en la historia de ese país.

En términos de *empleo*, la pintura es dispareja. En la mayor parte de los países, el hecho de que la recuperación de los años noventa no lograra reducir el desempleo de manera significativa, parece atribuible más al ritmo relativamente lento de la recuperación, y menos a las características especiales de la propia recuperación, aunque en algunos países también ha sido importante la naturaleza de las reformas.<sup>6</sup>

De acuerdo con el BID (1997: 26), “los países que han logrado tasas más rápidas de crecimiento económico han tendido a experimentar una disminución en la tasa de desempleo, requiriéndose una tasa de crecimiento superior al 3% o al 4% para lograr una reducción en el desempleo” (Gráfica 4).

De cualquier manera, en materia laboral las reformas han sido erráticas, y han estado concentradas en moderar los costos de despido y facilitar la contratación temporal de trabajadores. En más de un país, los proyectos de reforma enviados por el Poder Ejecutivo para su aprobación en el Congreso se vieron empantanados en la discusión parlamentaria y no pudieron ver la luz (BID, 1997). De hecho, sólo seis países han implementado reformas de alguna envergadura (Argentina, 1991 y 2000; Colombia, 1991; Guatemala, 1990; Panamá, 1995; Perú, 1991 y Venezuela, 1998).

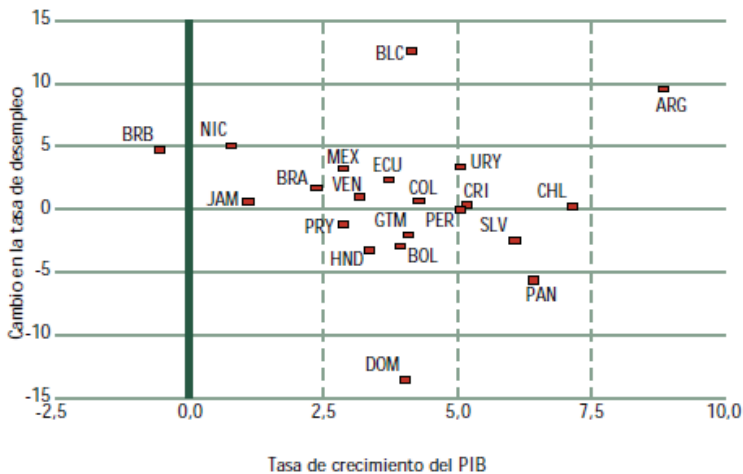
En ausencia de sistemas universales de *protección social* en la mayoría de los países de la región, las normas laborales buscaron garantizar la estabilidad laboral y proteger al trabajador frente a los riesgos propios del desempleo, la enfermedad o la vejez, pero estos objetivos no siempre se han cumplido, debido a que tales restricciones han re-

<sup>6</sup> El caso de Argentina durante los años noventa es paradigmático, ya que pese a ser uno de los países con un mayor crecimiento promedio del producto interno bruto (PIB), su tasa de desempleo creció de manera acelerada, hasta llegar a 18% en 1996, y estabilizarse en 12% al final de la década. Ello indica que no sólo importan las reformas como recetas mágicas aplicables en cualquier época y lugar, sino la orientación y profundidad de las mismas, así como los contextos sociales e institucionales en que son implementadas.

ducido la generación de empleo y propiciado la informalización (Lora, 2001) (Gráfica 5).

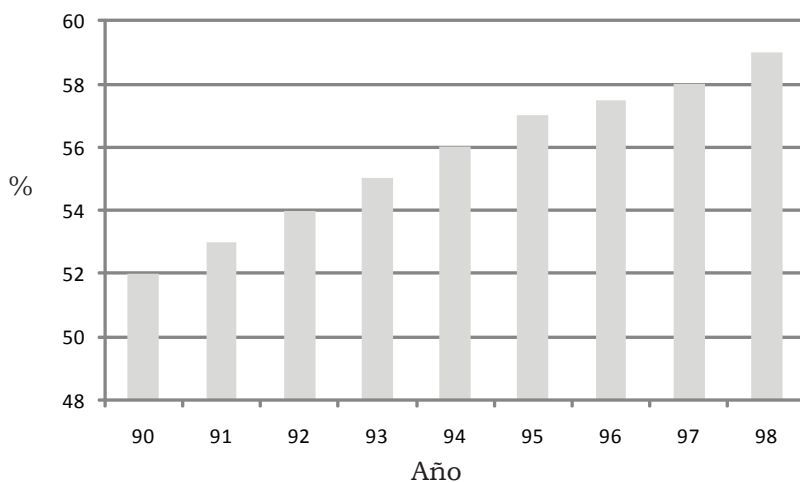
Uno de los principales argumentos utilizados por los defensores de las reformas para explicar el fenómeno de la “informalización” laboral han sido los elevados costos extrasalariales que se originan en las contribuciones a cargo de empresas y trabajadores para distintos programas de seguridad social en pensiones, salud, compensación familiar y desempleo (Lora, 2001). Sin embargo, esta afirmación puede ser refutada desde dos distintas perspectivas. En primer lugar, la experiencia de los países desarrollados indica lo contrario. En un reciente estudio, aún inédito, Temkin (2009) muestra cómo la globalización, si bien ha aumentado la precariedad laboral en el mundo en desarrollo, ha producido el efecto contrario sobre los países industrializados, cuya población económicamente activa se ha beneficiado de mejores condiciones de contratación. Por otro lado, el costo salarial que deben hacer frente a las empresas ha bajado de manera dramática desde los años setenta (Gráfica 6), hecho que por lo general no es tomado en cuenta por los partidarios de las reformas laborales.

Gráfica 4. Crecimiento del PIB y niveles de desempleo en AL (1990-1996)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

Figura 5. Empleo informal no agrícola  
(América Latina y el Caribe)



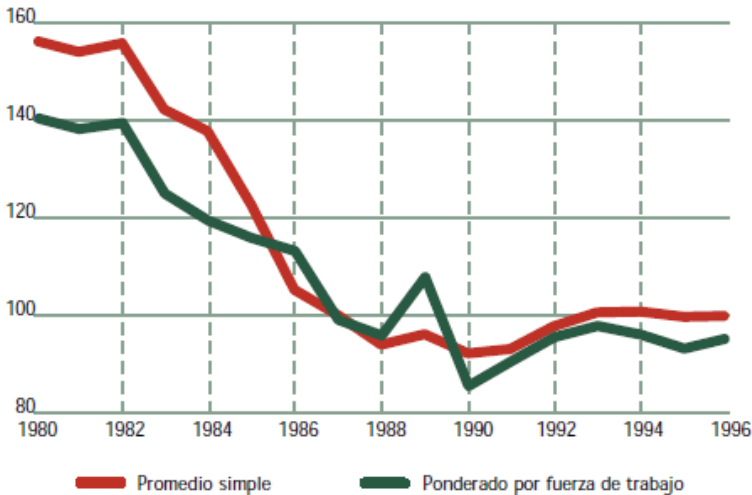
Fuente: Organización Mundial del Trabajo.

En esta misma línea, y tal como lo indica un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, “en la actualidad el riesgo de tener un mal empleo —en América Latina y en el Caribe— está mucho más difundido que a principios de los años noventa. Prueba de esto es que se ha reducido la diferencia en la incidencia de los empleos de baja remuneración entre el grueso de la población y aquellos grupos que tradicionalmente se han considerado vulnerables, como las mujeres, los jóvenes y los trabajadores poco calificados” (2007: p. 92).<sup>7</sup>

Finalmente, las reformas estructurales tuvieron un impacto relativamente reducido sobre los niveles de pobreza. De hecho, las cifras relativas a la evolución de la pobreza reflejan la debilidad de la recuperación económica de los años noventa, más allá de la profundidad de los cambios institucionales experimentados por cada país (BID, 1997)(Gráfica 7).

<sup>7</sup> Existen dos enfoques principales para definir qué es un mal empleo (véanse referencias en Márquez y otros, 2007). El primero, centrado en las definiciones de “empleo”, hace hincapié en los trabajos que, por sus características, tienen bajos salarios. El segundo enfoque, más habitual y centrado en las definiciones de “trabajador”, enfatiza las características de los trabajadores y tiene en cuenta el género, los niveles de educación y los ingresos del hogar, entre otros factores (BID, 2007: 93).

Gráfica 6. Salario real en América Latina (1987 = 100)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

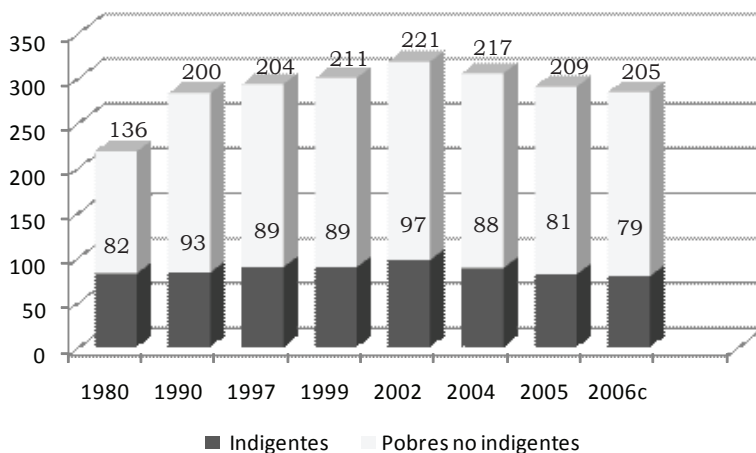
Una posible explicación del impacto insuficiente de las reformas sobre los niveles de pobreza en América Latina se relaciona con los beneficiarios de las reformas. Tal como lo muestra la Gráfica 8, las reformas (sus resultados) tuvieron un claro sesgo a favor de los segmentos más ricos de las sociedades latinoamericanas.

Si tomamos en cuenta las consecuencias de la política de liberalización comercial, y de acuerdo con los distintos especialistas —Lora (2001), Escaith y Paunovic (2004) — ésta ha sido uno de los ámbitos donde las reformas han tenido un impacto más profundo y generalizado. No es descabellado afirmar que las reformas macroeconómicas han tenido un claro sesgo pro-riqueza en América Latina.

### **Una propuesta de análisis: procesos de políticas y reformas**

Muchos trabajos han analizado la forma de hacer política de los gobiernos reformistas en América Latina. Por lo general, dichos estudios ofrecen evidencia sobre el carácter “decisionista” de los gobiernos —poca

Gráfica 7. Evolución de la pobreza y la indigencia en AL  
(en millones de personas)



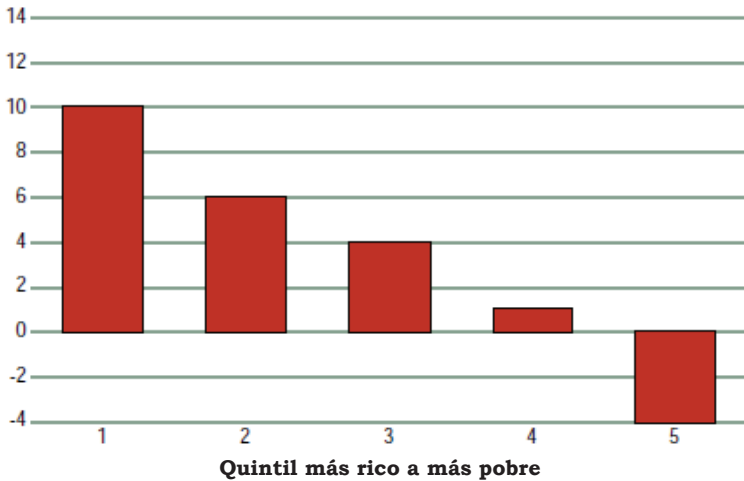
Fuente: CEPAL, 2007.

deliberación, leyes de emergencia económica, políticas públicas definidas por decreto, etcétera— (Camou, 1998; Domínguez, 1998; Torre, 1998; O'Donnell, 1994; Haggard y Kauffman, 1992). Por ello, en buena medida las reformas fueron vistas por distintos actores como el resultado de una captura de la agenda pública por sectores de poder, quienes modificaron las propuestas electorales de muchos de los gobiernos latinoamericanos, una vez que éstos llegaron al poder (Stokes, 2002).

De acuerdo con Stein y otros (2006: 11), los abordajes tecnocráticos de los procesos de formulación de políticas —predominantes durante la época de las reformas— parten de un supuesto erróneo: las políticas públicas óptimas pueden ser alcanzadas. Sólo se trata de mejorar los aspectos técnicos, ya que de esa forma los tomadores de decisión, dado su carácter benévolo, podrán dar con “la” (como si existiera sólo una) solución del problema.

Los resultados de las reformas en América Latina muestran las debilidades de este enfoque. El proceso de discusión, formulación e implementación de las políticas consta de muchos actores, con visiones, intereses y capacidades diferentes, y cada uno tiene “una” me-

Gráfica 8. Efectos distributivos de la liberalización comercial



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

mejor solución para el problema de política en cuestión. Este proceso, asimismo, tiene una incidencia directa en la calidad de las políticas, entendida esta última como una combinación de factores que abarcan su *estabilidad, adaptabilidad, orientación al público, la eficiencia de su ejecución y la efectividad de sus resultados* (Stein y otros, 2006).

Una segunda enseñanza que las reformas estructurales han dejado a los tomadores de decisiones de la región es que no existen recetas universales en el ámbito de las políticas públicas. La experiencia de la región muestra cómo reformas con orientación y contenido muy similares pueden acarrear resultados muy diferentes. La historia, la cultura política predominante, la lógica de competencia de los actores y el contexto institucional son factores que orientan, refractan y transforman las decisiones de política tal y como fueron diseñadas originalmente por el formulador (Stein y otros, 2006: 7).

Hasta aquí se han realizado distintos trabajos que miden la profundidad de las reformas estructurales (Escaith y Paunovic, 2004; Lora, 2001; Morley, Machado y Pettinatto, 1999), y a partir de la propuesta de análisis de Stein y otros, es posible analizar cuál ha sido la calidad del proceso de formulación de políticas públicas en distintos

países del continente. Finalmente, y a partir de la información disponible en Latinobarómetro, se han presentado estudios que analizan la cohesión social en los países de la región a partir de la opinión de sus ciudadanos (CEPAL, 2007). Sin embargo, no se ha hecho una propuesta sistemática de vincular ambos resultados, si bien ello parece estar implícito en las distintas propuestas arriba mencionadas (Stein y otros, 2006, 2008).

¿Existe alguna relación entre la calidad de las políticas públicas y la profundidad de las reformas? ¿Inciden estos fenómenos y su interrelación en la satisfacción de los ciudadanos con el desempeño de sus representantes en los países de la región? Para contestar estas preguntas se realizó un análisis que permite vincular ambos procesos para los países del continente que cuentan con la información (Gráfica 9).

A partir de los datos recogidos del análisis de Stein y otros (2006), y de los índices que miden la profundidad de las reformas en cada país (Lora, 2001), se construyó el cuadro precedente. Dado que los datos del primer estudio eran cualitativos, y los correspondientes a las reformas eran cuantitativos (índices con valores entre 0 y 1, por país, de 1985 a 1990) se ordenaron estos últimos de mayor a menor, y se dividieron en las mismas categorías que los datos cualitativos a manera de hacer comparables ambos conjuntos de datos.<sup>8</sup>

Un primer análisis muestra cuál es la relación entre la profundidad de las reformas y la calidad de las políticas. En principio, y con la excepción de Brasil, Bolivia y Perú,<sup>9</sup> parece haber elementos para pensar que la relación entre la calidad en el proceso de políticas y la profundidad de las reformas es inversa. Es decir, y de acuerdo con el

<sup>8</sup> Debe notarse aquí que la información correspondiente al estudio de Stein y otros está basada en dos fuentes subjetivas de información: una encuesta de opinión a ejecutivos correspondiente al Informe de Competitividad Mundial, y una encuesta de opinión realizada específicamente para dicho informe, en el cual se interrogó también a expertos del sector público y privado (analistas de política pública, ex funcionarios, empresarios, etcétera). Por su parte, los datos presentados por Lora son cálculos de 1985 a 1999 presentados por el autor.

<sup>9</sup> En el caso de Perú, es importante recordar que buena parte de las reformas, si no todas, fueron implementadas durante el gobierno de Alberto Fujimori, que luego del cierre del Congreso (también llamado “autogolpe”), limitó en buena medida la capacidad de veto del resto de los actores del sistema político.

Gráfica 9. Calidad del PFP y profundidad de las reformas en AL<sup>10</sup>

|                            |          | <i>Índice de reformas estructurales (en democracia)</i> |             |  |               |                 |
|----------------------------|----------|---|-------------|--|---------------|-----------------|
|                            |          | <i>Muy bajo</i>   | <i>Bajo</i> | <i>Medio</i>                               | <i>Alto</i>   | <i>Muy alto</i> |
| <i>Índice de políticas</i> | Muy alto | Chile   |             |  |               |                 |
|                            | Alto     | Uruguay   |             |  | Brasil        |                 |
|                            | Medio    | El Salvador<br>México                                   |             |  | Bolivia, Perú |                 |
|                            | Bajo     | Paraguay  |             | Argentina, Ecuador,<br>Guatemala Venezuela |               |                 |
|                            | Muy bajo |   |             |  |               |                 |

Fuente: Elaboración propia con base en Stein y otros (2006) y Lora (2001).

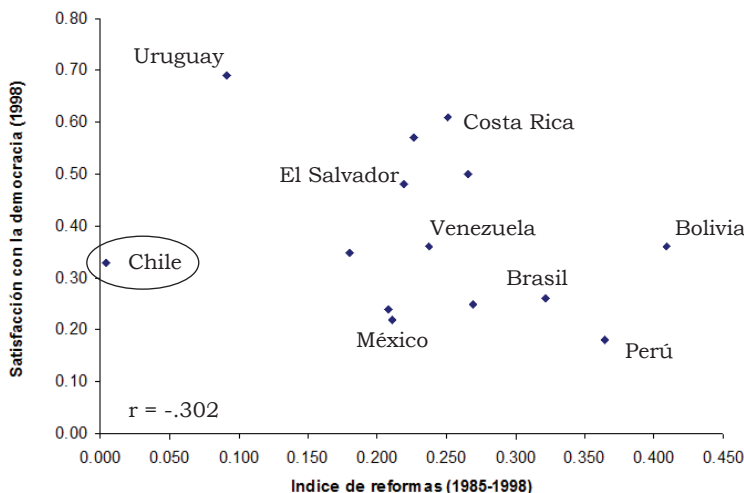
argumento de Stein y otros (2006, 2008), son poco factibles reformas muy profundas allí donde los actores políticos buscan acuerdos de largo plazo. La cooperación intertemporal requiere de acuerdos sólidos y esto implica, por lo general, construir consensos sobre la base de políticas que sean aceptables para todos los actores de veto involucrados (Tsebelis, 2005).

¿Cómo se refleja esto en los niveles de satisfacción de los ciudadanos con el desempeño del régimen democrático? La Gráfica 10 muestra que la relación entre profundidad de las reformas y satisfacción también es inversa. A mayor intensidad de las reformas estructurales, menores son los niveles agregados de satisfacción con la democracia en América Latina.

<sup>10</sup> Para calcular el índice de reformas se restó el valor de 1999 al valor presentado por el país en 1985, o en su defecto como en el caso de Chile o El Salvador en el año de sus primeras elecciones democráticas luego de sus últimas experiencias autoritarias. El único caso “ad-hoc” de la muestra es México, ya que en términos estrictos su primera elección libre y competitiva fue en 1997.



Gráfica 10. Índice de reformas y satisfacción con la democracia en América Latina



Fuente: Elaboración propia con base en Lora (2001) y Latino-barómetro (1998).

Si bien este es un análisis agregado, dicha relación también se verifica a nivel individual, pero no para todos los países. La Tabla 2 muestra en qué países de la región la profundidad de las reformas afecta la satisfacción de los ciudadanos para con la democracia.

La Tabla 2 muestra que la relación entre la profundidad de las reformas y la satisfacción de los ciudadanos es significativa para ocho de los 13 países de la muestra, y en todos los casos es inversa; esto es, que una mayor intensidad de las reformas está asociada a menores niveles de satisfacción de los ciudadanos con las instituciones democráticas. Asimismo, debe destacarse que de los ocho países donde (hasta 1998) dicha relación se hace manifiesta, ésta es más fuerte en los países más reformistas: Argentina, Bolivia, Brasil y, en menor medida, Paraguay; y bastante más moderada en los países donde las reformas fueron menos intensas: Chile, México y Uruguay, con la única excepción de El Salvador.

## A modo de conclusión

Los muy preliminares resultados aportados por este análisis parecen confirmar algunas hipótesis: en primer lugar, que las reformas han sido políticas públicas cuyos resultados son heterogéneos, pero más bien impopulares. En segundo término, que las deficiencias de las reformas parecen estar ligadas más a sus modos de implementación que a los objetivos definidos en su diseño. Esto reafirma la hipótesis de que tomar decisiones en democracia es mucho más difícil que hacerlo en contextos autoritarios. La participación de distintos actores, cada uno con sus intereses, hace posible decisiones incrementales que “dispersen” los objetivos a ser alcanzados, y provoquen cambios más bien moderados en el *status quo* (Tsebelis, 2005). La experiencia chilena es paradigmática, puesto que la etapa más profunda de las reformas estructurales se dieron durante los años del gobierno dictatorial de Augusto Pinochet, mientras que una vez llegada la democracia, dichas reformas han sido significativamente más moderadas. Este fenómeno, muchas veces obviado por la literatura especializada, resulta de gran importancia desde la perspectiva de las condiciones políticas (*politics*) de la implementación de políticas (*policies*).<sup>11</sup> Sólo así resulta posible entender por qué las políticas públicas en Chile son estables, cuentan con una mayor capacidad de adaptación a los cambios y por lo general son efectivas para alcanzar los objetivos que se proponen. La explicación de lo anterior elimina la tentación de caer en el autoritarismo y hace hincapié en la necesidad de que las políticas públicas se apoyen en mecanismos deliberativos, que acompañen la profesionalización de los funcionarios públicos con un mayor desarrollo de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, es importante destacar que la satisfacción de los ciudadanos para con sus representantes no parece directamente relacionada con la calidad del proceso de políticas, sino con las manifestaciones de este último. Por lo general, en los países donde las reformas han

<sup>11</sup> Tal como lo muestran Aninat y otros (2008), la administración pública chilena cuenta con una burocracia meritocrática y relativamente independiente que favorece la calidad en la implementación de las políticas, su eficiencia y su orientación hacia el público.

Tabla 2. Relación entre índice de reformas y satisfacción ciudadana en América Latina (nivel individual)

| <i>País</i>   | <i>Correlación</i> | <i>Índice de reformas</i> |
|---------------|--------------------|---------------------------|
| Argentina**   | -0.206             | Alto                      |
|               | -0.211             |                           |
| Bolivia**     | -0.187             | Muy Alto                  |
|               | -0.201             |                           |
| Brasil**      | -0.228             | Muy Alto                  |
|               | -0.249             |                           |
| Chile**       | -0.091             | Muy Bajo                  |
|               | -0.105             |                           |
| Colombia      | -0.052             | Alto                      |
|               | -0.056             |                           |
| Ecuador       | -0.053             | Alto                      |
|               | -0.076             |                           |
| El Salvador** | -0.364             | Bajo                      |
|               | -0.366             |                           |
| Guatemala     | -0.043             | Alto                      |
|               | -0.062             |                           |
| México**      | -0.103             | Bajo                      |
|               | -0.123             |                           |
| Paraguay**    | -0.187             | Medio                     |
|               | -0.191             |                           |
| Perú          | -0.06              | Muy alto                  |
|               | -0.061             |                           |
| Uruguay**     | -0.174             | Bajo                      |
|               | -0.187             |                           |
| Venezuela     | -0.024             | Alto                      |
|               | -0.024             |                           |

\*\* En estos casos, el grado de asociación es significativo al .001.  
Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro, 2008 y Lora, 2001.

sido más profundas, los niveles de satisfacción han bajado, pero es arriesgado atribuir estas tendencias, principalmente, a una evaluación de la calidad en los procesos de política; sería más lógico creer que la insatisfacción de los ciudadanos se refiere a la orientación de las políticas y especialmente a los (deficientes) resultados de éstas en cuestiones nodales como el empleo, los niveles de pobreza o la desigualdad.

Pese a su carácter preliminar, este trabajo representa una apuesta por la mejora continua de los procesos de política, de cuya eficiencia, efectividad y orientación a lo público depende la mejora lenta, pero sin pausa, de las condiciones de vida en nuestras desiguales y desencantadas comarcas latinoamericanas.

### **Referencias bibliográficas**

- Aninat, Cristóbal y otros (2008), "Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Chile", en Stein y otros, *Policy-making in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Washington DC., Interamerican Development Bank.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *Una década de reformas*, Washington DC.
- Camou, Antonio (1998), "Saber técnico y política en los orígenes del menemismo", *Revista Perfiles Latinoamericanos*, núm. 12:7, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 85-107.
- Clavijo, Fernando y Susana Valdiviezo (2000), *Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México (1992-1999)*, Cuadernos de la CEPAL Lc/L1374-P/E Serie Reformas Económicas, núm. 67.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Domínguez, Jorge (1998), "Free politics and free markets in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 4, The Johns Hopkins University Press y National Endowment for Democracy, pp. 70-84.

- Escaith, Hubert e Igor Paunovic (2004), “Reformas estructurales en América Latina y el Caribe 1970-2000: índices y notas metodológicas”, CEPAL, documento electrónico LC/W.10, disponible en [www.eclac.org](http://www.eclac.org)
- French Davis, Ricardo (2001), “Las reformas económicas en América Latina: tareas pendientes”, en ICE, *La nueva agenda de América Latina*, núm. 790, febrero-marzo de 2001.
- Haggard, S y R. Kauffman (comp.) (1992), “*The Politics of Economic Adjustment*”, Princeton, Princeton University Press.
- Holden, Paul: “Las reformas de segunda generación”, *Revista Perspectiva*, núm. 2, pp. 65-99.
- Lora, Eduardo (2001), *Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo*, Washington DC., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Márquez, Gustavo y otros (2007), *¿Los de afuera?: patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Morley S., R. Machado y S. Pettinato (1999), “Indexes of structural reform in Latin America”, Serie Reformas Económicas, núm. 12, Santiago, Chile, ECLAC.
- O'Donnell, Guillermo (1994): “Delegative democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, enero de 1994, National Endowment for Democracy y The Johns Hopkins University Press, pp. 55-69.
- Stein, Ernesto y otros (2006), *La política de las políticas públicas*, Washington DC., Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2008), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Washington DC., Interamerican Development Bank.
- Stokes, Susan (2002), *Mandates and democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge University Press.
- Temkin, Benjamín y Jorge Veizaga (2009), *La globalización y sus efectos diferenciales sobre las condiciones laborales en el mundo desarrollado y en desarrollo*, mimeo, inédito.
- Torre, Juan Carlos (1999), *El proceso político de las reformas estructurales en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Tsebelis, George (2005), *Jugadores con veto*, México, FCE.

Vergara, Rodolfo y Carlos García de Alba (2002), “Las reformas de segunda generación y la búsqueda del buen gobierno: el caso de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 de octubre de 2002.

Fecha de recepción: 22 de octubre de 2010.  
Fecha de aceptación: 20 de noviembre de 2010.  
Fecha de publicación: 17 de diciembre de 2010.