



## Reformas de segunda generación: de la cantidad a la calidad

### I. Introducción: de la crisis económico-social a la estabilidad

Hace ya mucho tiempo se dieron por concluidas las denominadas reformas de primera generación. Esas que fueron sistematizadas en el bautizado Consenso de Washington de 1989 y que tanto esfuerzo significarían para muchas de las naciones de la región. Esta suerte de decálogo de medidas surgió de la convergencia entre los máximos directivos de los organismos internacionales –Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, con los ministros de Hacienda y Finanzas de los países de América Latina– y que John Williamson señaló como “*una lista de las principales reformas económicas que los poderes que residen en Washington recomendaban a los países latinoamericanos*”<sup>1</sup>.

Estaba finalizando la denominada década perdida, aquellos traumáticos años ochenta donde lo único relevante que exportaba América Latina eran los pocos dólares con que contaba, la pobreza abundaba

#### RESUMEN EJECUTIVO

Finalizadas las reformas estructurales que permitieron a los países latinoamericanos salir de la crisis económica de la década de los ochenta, surge el desafío de sentar las bases de un período de crecimiento estable, duradero y generador de oportunidades para todos. En eso consisten las llamadas reformas de segunda generación, y se orientan a reforzar la institucionalidad del Estado, modernizando el aparato público. Es necesario, entonces, mejorar la calidad de la democracia y desarrollar un sistema económico y social eficiente que genere oportunidades para todos.

y los recursos escaseaban en todas las naciones. No era posible satisfacer las necesidades mínimas de la población, el déficit fiscal, la inflación, la deuda externa y las devaluaciones eran cosa diaria. No había posibilidad de pensar ni menos de proyectar políticas que permitieran a las personas incrementar su precaria situación. Lo anterior se sumaba a la situación política de un continente que venía dejando atrás gobiernos autoritarios de distinto signo, donde su principal preocupación era evitar la regresión, alcanzar niveles mínimos de gobernabilidad y estabilizar el sistema democrático: todo eso de una vez.

Sin embargo, un país pequeño, esforzado, que se sitúa en una esquina del subcontinente sudamericano, había comenzado a implementar precozmente, en la medianía de los años setenta, una serie de medidas auspiciosas para mejorar la condición de vida de los suyos. Mucho antes que los expertos internacionales se pusieran de acuerdo en qué medidas eran las más adecuadas o cuáles eran las decisiones para desarrollar una política económica con visión de futuro, este pequeño país comenzaba a definir su camino al desarrollo. Además, esta nación logró establecer los pilares básicos en lo económico, que luego fueron ratificados cuando de un régimen autoritario pasó a uno democrático. Esa transición demostró que, independiente de la visión de los sectores en pugna, cuando las políticas son de Estado sirven a todos y profundizarlas más que desmantelarlas, es la única manera de lograr que el bienestar alcance progresivamente a todos.

Ese país se llama Chile. Se ha transformado en un ejemplo para la región, sus vecinos han tratado de imitar sus políticas, los diversos técnicos a cargo de desarrollar e implementar las medidas han ganado prestigio en el mundo y lo recorren dando conferencias y asesorando a otros gobiernos que, viendo los resultados de esas políticas, deseaban para los suyos similares efectos.

## II. Reformas estructurales: la convicción del cambio

Sin duda fueron años duros, no fue fácil, pero la clave fue que hubo liderazgo y decisión, y más allá de imponer una visión, se compartió un proyecto económico social que rindió muchos frutos.

¿En qué consistieron esas reformas estructurales? El conflicto que se debía enfrentar lo describe con precisión Sebastián Edwards: *“la crisis de la deuda de 1982 provocó graves trastornos macroeconómicos en toda América Latina”, pues los déficits en las balanzas de pagos se incrementaron fuertemente en la mayoría de los países “y el peso de la deuda externa paralizó prácticamente las inversiones”*<sup>2</sup>, transformando a la región latinoamericana en un exportador neto de capitales a los mercados financieros internacionales, con el consecuente perjuicio para la población en relación con la disminución de la capacidad de inversión que se tenía y, por lo tanto, con las perspectivas de crecimiento de cada país de la región.

---

1 Véase Guitián, Williams y otros: “La Cultura de la estabilidad y el consenso de Washington”. Colección Estudios e Informes N°15, La Caixa de Barcelona, 1999.

2 Edwards, Sebastián: “Crisis y reforma en América Latina”. Editorial Emecé, Buenos Aires, 1997, pág. 91.

El déficit en la balanza de pagos fue creciendo en prácticamente todos los países hasta la década de los noventa, cuando inicia su descenso de la mano del crecimiento del PIB, lo que da inicio a un círculo virtuoso de la economía. Siguiendo la lógica argumental de Edwards, existían tres problemas macroeconómicos fundamentales y relacionados: *“En primer lugar, la necesidad de reducir de forma permanente y eficaz la diferencia entre los gastos acumulados y los ingresos. En segundo lugar, la inflación, que había aumentado de manera espectacular, debía volver a bajar a niveles razonables, y en tercer lugar, era necesario producir un entorno macroeconómico estable que condujera a la reanudación del crecimiento”*<sup>3</sup>. En síntesis, el Estado debía ordenar sus finanzas, sincerando y adecuando su gasto a sus ingresos.

En suma, estas reformas fueron una lista positiva de criterios donde se constataban elementos comunes de aplicación. Es por ello que se habla de un decálogo, donde se expresan diez medidas para ser implementadas por los gobiernos. La aspiración era que una vez adoptadas estas medidas y adaptadas a la realidad de cada país, las reformas saldrían del debate político debido al consenso logrado y con ello pasarían a ser parte del normal desempeño del Estado.

Es así que desde el momento en que las reformas estructurales son aplicadas e implementadas por los países latinoamericanos, a mediados de la década de los ochenta, surge en el debate académico y político la interrogante de cuáles son las acciones necesarias para pasar del orden económico básico al desarrollo social efectivo. Como se puede apreciar en la Tabla N°1, las distintas medidas propuestas apuntaban a mejorar el funcionamiento del mercado, pero entregaban también una importancia superior al Estado como ejecutor de estas medidas, es decir, era desde el aparato público que se lograría imponer el nuevo modelo y muchas de las medidas tenían relación directa con sus responsabilidades.

Tabla N°1

Disciplina fiscal	Los países habían acumulado grandes déficit que condujeron a crisis en la balanza de pagos y estaban experimentando inflaciones elevadas que afectaban principalmente a los pobres. Lo que se pretendía era equilibrar los ingresos fiscales con los gastos públicos.
Reordenación de las prioridades del gasto público	Redistribuir el gasto en beneficio del crecimiento y los pobres, por ejemplo, desde subsidios no justificados hacia la educación y la infraestructura.
Reforma tributaria	La finalidad era que el sistema tributario combinara una base tributaria amplia con tasas marginales moderadas.
Liberalización de las tasas de interés	Los intereses deberían ser determinados por el mercado como manera de asignar los créditos y no fijados por una autoridad, reconociendo la importancia de una supervisión prudencial.

<sup>3</sup> Ibidem.

Tipo de cambio competitivo	Buscaba establecer que en los países en vías de desarrollo el tipo de cambio debe tener la característica de ser competitivo en el mediano plazo.
Liberalización del comercio	Liberalización de las importaciones como base de una política orientada hacia el exterior, evitando las distorsiones que se imponen a los bienes importados como forma de protección. Si se ha de hacerlo, de preferencia por la vía de aranceles, que a lo menos son parejos.
Liberalización de la inversión extranjera directa	Fomento a la inversión extranjera directa de carácter productivo.
Privatización	Firme convicción en que la gestión privada resulta ser más eficiente debido a los beneficios directos que se involucran. Doble utilidad para el Estado: ingresan recursos nuevos al presupuesto y se realizan inversiones privadas que antes debían ser efectuadas por él.
Desregulación	No se trata de abolir normas de seguridad o medioambientales, o las normas que determinan los precios en una industria no competitiva, sino de distender las barreras de ingreso y salida a los mercados.
Derechos de propiedad	Crear un ambiente de respeto a la propiedad evitando la incertidumbre e inseguridad, sumado a la necesidad de proporcionar al sector informal la capacidad de obtener derechos de propiedad a un costo razonable.

Elaboración propia en base a John Williamson: “No hay consenso”; Revista Finanzas y Desarrollo; Septiembre 2003.

Ese cambio tenía como objetivo lograr estabilizar la economía y sentar las bases para un crecimiento fundado en el sector privado, lo cual implicaba realizar la liberalización y apertura del mercado para permitir la participación de dicho sector como motor del desarrollo.

Luego de afianzadas las reformas estructurales, es decir, luego de haber controlado la inflación, reducido el déficit fiscal, abierto los mercados e incorporado a los privados en el esquema de desarrollo, la cuestión apunta a qué se debe hacer para producir los siguientes efectos: generar una base sólida y perdurable en el tiempo para iniciar un período de crecimiento estable y duradero; fomentar la equidad en el sentido de permitir a los distintos sectores de la población beneficiarse de este crecimiento; y generar oportunidades de participación de forma tal que cada vez más ciudadanos puedan constituirse en motor de empleo y crecimiento económico para ellos y sus familias.

A eso apuntan las llamadas reformas de segunda generación. Es decir, son los cambios que profundizan y permiten alcanzar una nueva fase de crecimiento y desarrollo de los países. Estas reformas se orientan a reforzar la institucionalidad del Estado, es por ello que la modernización del aparato público es un eje central, por lo cual resulta básico en esta fase crear un sistema económico y social eficiente y que genere oportunidades para todos.

Como se puede suponer, estas reformas requieren de un mayor plazo para su ejecución e implementación. Sin embargo, eso no significa que no sea necesario realizarlas a la brevedad. Al contrario, se requiere una mayor predisposición política que signifique un acuerdo o consenso básico para su rápida puesta en marcha. Sólo así se reconocerá su importancia y efecto en la sociedad: si antes era la urgencia de la crisis, hoy son las demandas de la población. Lo visto en educación en Chile durante el año 2011 es una muestra de lo expuesto. Esta necesidad de contar con instituciones sólidas, que den un marco y respalden el desempeño económico de los países es tan importante como las propias políticas de crecimiento que se aplican.

Como punto de atención, debe considerarse que en algunos casos las reformas estructurales no tuvieron el nivel de prolijidad requerido para crear confianza entre los involucrados y no fueron más que el traspaso de propiedad de monopolios públicos a monopolios privados. Lo anterior, claramente, no estaba en el espíritu de las transformaciones requeridas. Si a ello se agrega el criterio de socializar las pérdidas, pero privatizar los beneficios, aparece un mundo indefendible de reformas, las cuales en algunos países no hacen más que entorpecer el avance sustantivo del desarrollo. Esto explica, en parte, la diferencia existente hoy día en el grado de satisfacción de los cambios generados. Esa es una parte de la crítica, la segunda tiene que ver con la profundización del modelo, planteando como desafío la generación de niveles de inclusión social en base a dichas transformaciones, lo que viene dado por esta segunda etapa de reformas. Un segmento no menor de la población observa como otros se han beneficiado de dichos cambios y piden acceder a ellos, pero no se han preparado adecuadamente para hacerlo o la propia institucionalidad les ha impedido que dichos avances les lleguen. Es aquí donde surge un reto con miras al futuro y en gran parte puede ser la causa de las manifestaciones sociales del último tiempo.

### **III. Necesidad de una segunda generación de reformas**

Luego de asumir que las denominadas reformas estructurales se han asentado, es necesario dar nuevos pasos dirigidos a ampliar la capacidad de acción del Estado, mediante burocracias eficientes y profesionalizadas. Esta no es la típica discusión de si se necesita más o menos Estado, sino uno más eficiente y centrado en la necesidad de las personas, no en su propia justificación de auto subsistencia. Todo esto apuntando a lo que se conoce como formación de capital social, que resulta fundamental para consolidar, tanto las reformas, como las transformaciones político-institucionales que se hacen imprescindibles en un contexto de crecimiento con un horizonte de largo plazo. El capital social es clave a la hora de construir y consolidar los arreglos institucionales de una nación, pues son las personas las

que se relacionan mediante sus valores y actitudes, permitiendo establecer lazos de cooperación y ayuda entre ellas a través de la generación de redes de confianza.

Cuando se habla de reformas de segunda generación se piensa en aquellas medidas que tienden, por una parte, al buen gobierno como ideal, pero también a la superación de las fallas de mercado. Siguiendo a Putnam<sup>4</sup>, puede decirse que este concepto está conformado, en esencia, por el nivel de confianza existente entre los actores de una sociedad, las normas de comportamiento cívico y el nivel de asociatividad. Todo ello impacta de manera positiva en la cohesión social y desarrollo de los miembros mediante procesos de inclusión donde se acrecienta el sentido de pertenencia.

Uno de los dilemas con los cuales se enfrentan los dirigentes de los gobiernos, en el momento de proponer políticas para el futuro es el de distribuir o crecer. Entre estos dos conceptos—crecer más rápido o repartir más— se ha centrado el debate por muchos años, lo que tiende a limitar las posibilidades. Sabemos que para mejorar la distribución es condición necesaria un adecuado crecimiento, sin el cual resulta prácticamente imposible mejorar la condición de vida de las personas. A tal efecto, la existencia de una política fiscal anticíclica será un gran resguardo—no ausente de críticas— ya que se requiere de austeridad en períodos de abundancia para acumular reservas que permitan efectuar políticas expansivas en épocas de crisis.

Lo segundo, implica que para mejorar la distribución de los beneficios se debe contar con una institucionalidad acorde a dicha realidad y eso impone desafíos que no son sólo económicos sino también políticos. Es por este motivo que se señala que las reformas de segunda generación son mucho más políticas que económicas, ya que no es posible aislar esta dimensión en su planteamiento, así como la centralidad de cuestiones sociales que tuvieron escasa atención en la primera fase de transformaciones. Entre ellas destacan materias relevantes como educación, salud, pobreza y desigualdad.

Este punto resulta central en el debate de países como Chile, que han avanzado significativamente en el proceso de desarrollo humano, pero que, al mismo tiempo, generan una tensión que puede ser ambigua y compleja a la vez, entre la profundización de la democracia y el crecimiento económico. Esta es una dicotomía artificial que algunos tratan de denunciar cuando sus propuestas no son consideradas por la mayoría que desea avanzar en ambos planos. Más que dormirse en los laureles de lo realizado, la gente pide mayor disposición al trabajo y la búsqueda de acuerdos. Esto implica tener la capacidad de convergencia entre las necesarias reformas institucionales—muchas de ellas políticas que tienen como objetivo mejorar la calidad de la democracia frente a una ciudadanía mucho más activa que demanda un desarrollo social con mayores grados de equidad— pero acompañado de mayor acceso a bienes y servicios de calidad provistos principalmente por el sector privado y subsidiariamente por el Estado.

---

4 Putnam, Robert: Para hacer que la democracia funcione; Caracas; 1994; Editorial Galac.

Como ya se ha dicho, para este tipo de reformas no existe un manifiesto de qué medidas deberían ser implementadas para cumplir con sus objetivos; lo que sí está claro es que los antiguos paradigmas no están a la altura de las demandas planteadas y que no existen soluciones estándar a los complejos problemas que se enfrentan. Cada país tiene una situación política, social y económica distinta y ésta sirve de marco de referencia para definir políticas viables para no frustrar a las poblaciones comprometidas.

Por cierto que la conducción política se instala de manera relevante en este escenario, ya que este no es un tema solamente de recursos, sino de aspectos ligados a tener pendiente la superación de debilidades institucionales, las cuales se traducen en el mantenimiento de formulas de clientelismo y de patronazgo que emanan desde la conducción del Estado. El propósito es lograr un Estado que, combinando elementos de visión y perspectivas futuras, sea flexible en su estructura para mejorar su adaptación a un mundo cambiante, responsable de sus actos (accountability), además de eficiente y efectivo. Estos son elementos trascendentes en este nuevo escenario en el cual la política cobra un rol preponderante y la relación entre el Estado y el mercado ha de ser coherente.

Como muestra de estos cambios, se considera a la transparencia como una política pública que extiende su influencia hacia los organismos gubernamentales. Este afán de transparencia se manifiesta en acciones y decisiones del gobierno para proveer información clara y comprensible para que todo ciudadano tenga la posibilidad de ejercer control sobre los actos públicos, permitiendo identificar errores o ejerciendo acciones correctivas por parte de las autoridades. En concreto, en la medida que existen mecanismos de rendición de cuenta, el poder se “distribuye” entre las personas que tienen la posibilidad de interpelar a la autoridad pública y ejercen el derecho de que esta autoridad responda, disminuyendo de esa manera la distancia que tradicionalmente existía entre gobernante y gobernado. Este es un ejemplo de las reformas que tienden a aumentar la participación de los ciudadanos en las acciones públicas y a perfeccionar el ejercicio democrático. En el caso chileno, la consolidación de las políticas de transparencia ha permitido acrecentar los niveles de rendición de cuenta horizontal y accountability vertical en los organismos del Estado.

Cuando se analizan las reformas necesarias y se tratan de detallar, es posible notar que algunas de ellas ya se han enfrentado y con éxito, sin necesariamente reconocerlas como reformas de segunda generación. Es el caso, por ejemplo, de la reforma judicial, en la cual el cambio registrado institucionalmente, si bien aún incompleto –pues queda pendiente una parte significativa de la justicia civil y superior– está en la línea de lo que la ciudadanía exige en cuanto a transparencia, eficiencia y oportunidad.

En otro plano, responder a problemas colectivos como lo es la participación en sus distintas formas, la rendición de cuentas, la responsabilidad política, la transparencia como valor político y el reforzamiento del Estado de derecho como institución valorada y respetada por la sociedad, toman fuerza. Lo mismo pasa cuando se habla de la calidad de las políticas públicas. Ya no basta con un Estado que se preocupa de cumplir con las demandas de la población, exige que a dicho cumplimiento también se agregue calidad, es decir, se pasa de la cobertura a la valoración subjetiva

de su accionar. Es claro que para un gobierno es más fácil construir un hospital que gestionar la salud de buena manera y como señala Moisés Naím “es muy fácil construir un edificio y llamarlo escuela. *Es muy difícil lograr que en esa escuela haya muy buena educación. Y eso es lo que la clase media esta buscando*”<sup>5</sup>.

En tal plano, las actividades de provisión de servicios son puestas a prueba cada día, en áreas como la salud, educación y seguridad. En todos los ámbitos que se pueden agrupar como responsabilidad social del Estado es posible encontrarse con una creciente demanda de agregación de valor. No es suficiente el indicador, deben generarse otros elementos que permitan que la percepción de la solución provista institucionalmente sea aceptable.

Lo mismo ocurre con otras funciones del Estado. Los que hoy satisfacen mediante su propio esfuerzo algunas de las demandas que antes se les exigían a las instituciones públicas, requieren de mecanismos que contribuyan a equiparar las asimetrías que se producen en dichas relaciones. Ello ocurre fundamentalmente en las acciones regulatorias del mercado. Este es uno de los grandes desafíos para consolidar parte importante de las reformas de primera generación, ya que si se acepta al mercado como un asignador de recursos eficiente y al sector privado como motor del desarrollo, se requiere cumplir con una serie de requisitos que deben ser resguardados por alguien y ese alguien no es otro que el Estado.

El gran desafío que se viene para Chile es enfrentar la paradoja de los países de ingreso medio, que implica que producto del crecimiento alcanzado (15 mil dólares promedio per cápita anuales) la población comienza a demandar soluciones de países desarrollados –situación que aún no se logra– generando presiones sociales sobre las autoridades políticas. Esta situación es precisamente la que marca un punto de quiebre entre aquellos países que sucumben a la tentación de no seguir esforzándose y aquellos que mantienen el rumbo, conscientes que aún queda camino por recorrer y medidas que adoptar.

Sería largo enumerar las distintas reformas que pudieran ser consideradas como de segunda generación, pero hay una que por su ámbito puede ser señalada como un ejemplo de esta evolución. La creación de una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas, que permita determinar el impacto de cada política pública en materias como equidad, productividad, competitividad, transparencia y oportunidad, contribuiría a agregar valor a las decisiones del Estado, pues su diseño debiera ser independiente, tanto del gobierno de turno, como del Congreso, para evitar intervenciones que menoscaban la autonomía de su accionar.

---

5 Naím, Moisés: “Anatomía de los indignados”; diario La Tercera; 26/11/2011

#### IV. Conclusión

Algunos analistas ven en las distintas manifestaciones sociales que se vivieron durante el año 2011 en Chile, muestras del agotamiento del modelo económico y social basado en el mercado y la iniciativa privada.

Sin embargo, más bien parece la manifestación palpable de la necesidad y demanda de una población que desea ser incluida en el reparto de los beneficios que, percibe, han sido generados por el modelo, precisamente gracias a una precoz y acertada implementación de las reformas de primera generación.

Las reformas de segunda generación se hacen, entonces, más imperativas, toda vez que es urgente la necesidad de profundizar en el rol subsidiario del Estado, así como en su responsabilidad de eliminar las asimetrías existentes en los mercados, reconociendo que son las personas las que se forjan su desarrollo y es el Estado quien debe entregar el marco institucional en el cual dicho desarrollo se alcanza.