

Introducción

EN 1990, UN GRUPO DE PERSONAS RESPONSABLES POR LAS POLÍTICAS DE LA REGIÓN DE América Latina y el Caribe, representantes de organismos internacionales y miembros de comunidades académicas y centros de estudio, participaron en una conferencia auspiciada por el Instituto de Economía Internacional en Washington. Su propósito era evaluar el progreso logrado por los países de la región en la promoción de reformas económicas después de la crisis de la deuda de la década de los ochenta. Concluidas las deliberaciones del grupo, el señor John Williamson (1990) escribió que “Washington” (al menos en la opinión de los participantes) había alcanzado un grado considerable de consenso acerca de diez instrumentos de política.¹ Salvo una excepción (la protección de los derechos de propiedad), los dictámenes de políticas del “Consenso de Washington” ignoraron la función que podrían cumplir los cambios institucionales en acelerar el desarrollo económico y social de la región; en cambio, este consenso se centró principalmente en asuntos de disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregulación de los mercados internos y privatización de las empresas estatales.²

Las prioridades de la región durante la crisis de la deuda se concentraron en lograr estabilidad económica y desmontar los elementos fundamentales del modelo proteccionista de desarrollo. Según la visión consen-

sual, estas prioridades eran necesarias para aprovechar los posibles beneficios de los crecientes volúmenes de intercambio comercial y flujos de capital. Experiencias posteriores han demostrado fehacientemente que las políticas prescritas en el marco del “Consenso de Washington” están dando fruto. En *La larga marcha*, un documento que elaboramos para la conferencia del año pasado sobre desarrollo en América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo y auspiciada por el Banco Mundial, se revisó la evidencia que existe y se concluyó que la reanudación del crecimiento económico de la región en la década de los noventa estuvo estrechamente ligada a la aplicación de muchas de las políticas recomendadas en el marco de “Consenso de Washington.”

Sin embargo, no sólo se esperaba que la globalización y las reformas de “primera generación” aumentaran las tasas de crecimiento económico, sino que además disminuyeran

de manera significativa la pobreza y la inequidad. De hecho, se confiaba en que el flujo de capital y el crecimiento de las exportaciones promoverían el desarrollo de los sectores con un uso intensivo de mano de obra. Esto no ocurrió. Las reformas efectivamente hicieron disminuir los índices de pobreza, pero esta evolución más bien parece haber sido consecuencia de la disminución de las tasas de inflación y de un modesto crecimiento y no de las consecuencias redistributivas de la liberalización financiera y comercial. En especial, este resurgimiento del crecimiento no estuvo asociado a una fuerte demanda por mano de obra en el sector formal (en muchos países aumentó ya sea el desempleo formal o el empleo informal); el crecimiento de las exportaciones ha estado concentrado en los sectores de uso intensivo de recursos naturales; y la brecha salarial entre la mano de obra calificada y no calificada parece haber

aumentado. Por consiguiente, los problemas de distribución de ingresos no han mejorado en muchos países y han empeorado en otros, generando índices de pobreza que se mantienen a niveles inaceptablemente altos. Más aún, la inseguridad económica para los pobres y la clase media, vinculada a la inseguridad laboral y a la volatilidad de los ingresos, ha tendido a crecer.

En *La larga marcha* se concluyó, entonces, que era necesario emprender reformas adicionales para lograr tasas de crecimiento sostenibles y una reducción más significativa de la pobreza. En especial, se determinó que era imprescindible centrarse en la calidad de las inversiones en recursos humanos, la promoción o creación de mercados financieros eficientes y sólidos, el mejoramiento del entorno legal y normativo (en especial, la liberalización de los mercados laborales y el mejoramiento de las regulaciones que afectan la inversión privada en la infraestructura y servicios sociales), el mejoramiento de la calidad del sector público (incluyendo el sector judicial) y la consolidación de la mayor estabilidad macroeconómica a través del fortalecimiento fiscal. En el informe se indicó que estas reformas implicarían importantes reformas "institucionales".

Este informe examina la naturaleza exacta de las reformas institucionales requeridas y presenta una estructura para su diseño e implementación. Esperamos que esto ayude a impulsar el diálogo entre las personas *responsables por la formulación de políticas, la sociedad civil y la comunidad académica en América Latina y el Caribe acerca de la mejor manera de diseñar y reformar las instituciones, es decir, acerca de cómo "proveer" reformas institucionales para satisfacer las nuevas demandas de la sociedad.*

¿Qué se entiende por cambio institucional?

Los términos "instituciones" y "organizaciones" a menudo se usan como sinónimos. En este volumen se adopta la definición de la "nueva economía institucional". Las instituciones son normas que configuran el comportamiento de organizaciones e individuos dentro de una sociedad. Pueden ser formales (constituciones, leyes, reglamentos, contratos, procedimientos internos de determinadas organizaciones) o informales (valores y normas). En cambio, una organización está compuesta por un conjunto de agentes que operan colectivamente en la consecución de objetivos comunes. Por lo tanto, en este documento el énfasis está en la reforma de las normas que determinan los incentivos (no relacionados a precios relativos) para el comportamiento de

los individuos y organizaciones. El análisis se centra en cuatro sectores clave, a saber, finanzas, educación, justicia y administración pública, destacando las normas que pueden resolver los problemas de información y supervisión de cumplimiento en cada una de estas áreas.

Las investigaciones realizadas para este informe revelaron que aún queda mucho por aprender acerca de los factores que determinan el cambio institucional. Sin embargo, en el documento se indica claramente que hay instrumentos que pueden facilitar el análisis de esta importante materia. El objetivo no es abarcar aquí todos los aspectos de las reformas institucionales, ni tampoco elaborar un manual detallado de las medidas que se deben tomar. La intención, más modesta, es examinar la utilidad de los conceptos de la nueva economía institucional para el análisis y diseño de instituciones (Capítulo 1) y evaluar la posibilidad de aplicar conceptos de la economía política a la creación de estrategias destinadas a implementar reformas institucionales (Capítulo 2). Utilizando algunos de los conceptos presentados en los Capítulos 1 y 2, el informe demuestra que una reforma institucional sólida puede ser técnica y políticamente viable en los sectores clave que nos ocupan (Capítulos 3-7).

La creciente demanda por reformas institucionales en América Latina y el Caribe

La globalización de las economías, la aplicación de las reformas de primera generación y el proceso de democratización en los países de la región están contribuyendo a aumentar la demanda por reformas institucionales. La combinación de factores exógenos que promueven la globalización (tales como cambios tecnológicos y tendencias económicas y demográficas en las economías desarrolladas) y la implementación de la liberalización comercial y financiera, han aumentado la demanda por este tipo de reforma en los países de la región por tres motivos.

En primer lugar, ha aumentado la demanda por parte del sector privado, el que ahora compite en un mercado globalizado y que ha advertido que sus utilidades o competitividad se ven afectadas por la calidad y eficiencia de la prestación de servicios financieros y públicos, la calidad de la educación y la eficacia del sistema judicial. En otras palabras, hay una conciencia cada vez mayor de la necesidad de reformas institucionales en estas áreas para mejorar la competitividad del sector privado, lo que a su vez redundará en un crecimiento económico a largo plazo.

En segundo lugar, el rápido crecimiento de flujos inestables de capital ha aumentado la demanda por reformas institucionales que puedan ayudar a mitigar los riesgos que conlleva esta tendencia. Es decir, a pesar de los aspectos positivos que caracterizan a la globalización, ésta también ha aumentado la vulnerabilidad de los países en cuanto a lo que ocurre en otros países. Hay una creciente conciencia de la necesidad de contar con instituciones financieras nuevas o más eficientes (tanto a escala nacional como internacional) para disminuir esta vulnerabilidad.

En tercer lugar, la globalización ha aumentado la demanda por instituciones que puedan ayudar a reducir la desigualdad de ingresos y constituyan redes de seguridad social para los grupos que se tornan más vulnerables en este nuevo entorno de competencia. Sin embargo, este informe no aborda este último conjunto de temas, sino sólo aquellos que se relacionan con la competitividad y vulnerabilidad, si bien las instituciones educativas examinadas en el Capítulo 5 sin lugar a dudas ocupan un lugar importante entre los problemas de equidad y protección social.

Nos encontramos en un momento decisivo del proceso de reforma institucional dentro de la región. En el contexto de economías de mercado más abiertas, las reformas institucionales y los cambios organizacionales asociados a ellas son fundamentales para mejorar la competitividad del sector privado, aprovechar los potenciales beneficios de las reformas económicas emprendidas en la última década y reducir la vulnerabilidad financiera de la región. La mayor conciencia de tales necesidades por parte de muchos agentes sociales está aumentando rápidamente la demanda por la sociedad por reformas institucionales.

Esta mayor demanda se presenta en el contexto de una situación en que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe están atrasados en su desarrollo institucional con respecto a otros países con los que deben competir en los mercados internacionales (ver Capítulo 1). En los siguientes párrafos, elaboramos algunos de estos temas.

Las demandas generadas por la globalización y las reformas de primera generación

La globalización de las economías nacionales ha avanzado a un ritmo acelerado en los últimos años. Durante la década de los noventa, el volumen del intercambio comercial ha crecido tres veces más que la producción mundial, y la inversión extranjera directa hacia los países en desarrollo ha crecido dos veces más que la producción interna de estos

países (Banco Mundial, 1997c). Asimismo, un creciente número de compañías ubica sus plantas de montaje, establece sus oficinas y vende sus productos y servicios en todo el mundo. Los países de la región han sido agentes activos en esta transformación mundial, ya que optaron por liberalizar sus políticas comerciales y de inversión para aprovechar los potenciales beneficios de este proceso.

Durante la última década, la globalización ha recibido un impulso significativo con el enorme aumento de los flujos de capital internacional. Esto último se vio facilitado por la revolución tecnológica ocurrida en el campo de las comunicaciones y la informática. Debido a que esta revolución redujo de manera tan drástica los costos de operación del sector financiero, se ha creado un mercado financiero realmente mundial, se ha estimulado el desarrollo de nuevos productos financieros y se ha aumentado la velocidad en que los flujos internacionales de capital cambian de dirección. Es probable que este proceso se intensifique en los próximos años ya que las tendencias demográficas y de ahorro en el mundo en desarrollo prometen generar un creciente superávit de capital mediado por grandes inversionistas institucionales, los que tienen tanto la capacidad como la necesidad de invertirlos alrededor del mundo, para mantener una rentabilidad aceptable y diversificar los riesgos (Banco Mundial, 1997d).

Esta evolución abre oportunidades para todos. Pero también crea nuevos riesgos. La mayoría de los países en desarrollo, y en especial los países de la región, decidieron abrir sus economías al comercio, las inversiones y los flujos financieros a fin de aprovechar los potenciales beneficios que brinda la globalización. Sin embargo, a menudo lo han hecho sin contar con un marco institucional adecuado. Según lo advirtiera el Banco Mundial a principios del año pasado, los riesgos pueden ser altos en esos casos (Banco Mundial, 1997d). Asimismo, al no contar con instituciones adecuadas, los potenciales beneficios de la globalización en términos de mayor crecimiento y tasas de inversión pueden no realizarse o pueden concentrarse demasiado, de modo que pueden agravar las inequidades y tensiones sociales en lugar de mitigarlas.

La estabilidad en la economía global: aprendiendo de la experiencia

Es imposible exagerar la importancia de los poderosos efectos demostrativos que nos entregan las recientes experiencias internacionales en términos de un aumento de la

demanda por reformas por parte del sector privado y los líderes políticos. Éste fue el caso de la crisis mejicana de 1994-95 y la más reciente crisis financiera del Asia. En relación a esta última, economías que hace tan solo un año durante décadas se habían desempeñado extremadamente bien, y que siguieron políticas macroeconómicas generalmente sólidas, cayeron en una profunda crisis financiera y monetaria, y en la actualidad sufren graves recesiones, creciente desempleo e intranquilidad social. Las inadecuadas instituciones de gobierno corporativo y financiero crearon incentivos perversos que llevaron al sector privado de esos países a abusar de su acceso a enormes flujos de capital de corto plazo, incurriendo en masivos riesgos financieros y monetarios que hicieron que sus economías y ellos mismos se volvieran altamente vulnerables a los cambios en las percepciones de los inversionistas.

En resumen, hemos aprendido que en un mundo de integración financiera global, las instituciones sólidas de gobierno en los ámbitos financiero y corporativo (además de políticas macroeconómicas bien concebidas) son fundamentales para promover una intermediación y uso prudente de los flujos de capital internacionales. Sin éstos, las economías integradas pueden ser extremadamente vulnerables a los cambios en los sentimientos de los inversionistas y por ende a las crisis financieras y monetarias; y los agentes privados pueden quedar tan expuestos a los riesgos financieros y monetarios que una devaluación o un aumento de las tasas de interés podría causar efectos devastadores en la economía real. Es decir, no basta con una buena política macroeconómica; *las instituciones sólidas también son indispensables para la estabilidad macroeconómica en el actual mundo de integración financiera global.*³

Así, los grupos industriales y financieros de todos los mercados emergentes se han percatado ahora de que sus intereses se encuentran expuestos a un alto riesgo por falta de instituciones fuertes en estas áreas. Tal cambio de percepción ya ha permitido un avance significativo en la reforma de las instituciones financieras dentro de la región desde la crisis del peso mejicano (también la crisis financiera de la década de los ochenta llevó a unos pocos países, entre ellos Chile y Colombia, a realizar importantes reformas en sus instituciones financieras). Las autoridades de toda la región están ahora muy ocupadas en realizar reformas adicionales en este área, contando con un fuerte respaldo de la opinión pública y del sector privado. En el Capítulo 3 se analiza la naturaleza de las reformas institu-

cionales que requiere el sistema financiero (la llamada red de seguridad) para responder a esta creciente demanda por la sociedad.

Todavía no está claro en qué medida ayudarán las lecciones aprendidas de la crisis asiática en la reforma de las instituciones de gobierno corporativo, es decir, aquellas relacionadas con la divulgación de los balances consolidados de los grupos financieros, derechos de accionistas y derechos de acreedores (entre éstas las leyes de quiebra), que han resultado ser tan fácilmente eludibles en toda la región. La importancia de estas reformas para el desarrollo estable de los mercados de capital se demuestra en el Capítulo 4.

Las crisis también dejaron de manifiesto que las actuales instituciones internacionales no son capaces de manejar el nuevo mercado financiero mundial. Sin embargo, esto no es tema de discusión en este informe.

Las demandas generadas por la democratización

La creciente demanda por reformas institucionales también proviene de una serie de factores no financieros ni económicos. Con la importante excepción de Cuba, toda la región de América Latina y el Caribe está viviendo un permanente proceso de consolidación y profundización democrática. Los ciudadanos de la región exigen gobiernos transparentes y eficientes, mejor acceso a una educación de calidad y poderes judiciales más confiables y eficientes. En este proceso también se ha dado una mayor importancia a la descentralización del estado y a la devolución de responsabilidades administrativas a los gobiernos y comunidades locales, lo que necesariamente también conlleva profundos cambios institucionales. La importancia y complejidad del tema de reforma institucional en la descentralización del gobierno (las normas que conforman las relaciones intergubernamentales e instituciones locales) ameritan un tratamiento especial. Dado que serán materia exclusiva de nuestro informe del próximo año, éstas no se analizan en el este informe.

Este proceso de consolidación y profundización de la democracia dentro de la región recibe un respaldo importante de parte de la comunidad internacional. En efecto, el fin de la Guerra Fría ha renovado la atención mundial en temas tales como el acceso a la justicia para los pobres, la protección de los derechos humanos básicos y las instituciones democráticas en general. Esta evolución también incrementa la demanda por reformas en la estructura institucional de los países de la región.

Resumiendo, la globalización (y los poderosos efectos demostrativos de las recientes crisis financieras), las reformas pasadas, la democratización de la región y el fin de la Guerra Fría han abierto “una ventana de oportunidades” para emprender reformas institucionales de gran amplitud, destinadas a alterar profundamente los incentivos conductuales de los individuos y organizaciones dentro de la región de América Latina y el Caribe. Esta evolución ha aumentado la demanda real por reformas institucionales.

Sin embargo, no basta con la potencial demanda por reformas. Su implementación requiere de mucha inventiva, tanto en términos técnicos como políticos, de manera de resolver los complejos problemas de incentivos y superar la resistencia de los perdedores y los obstáculos a la “acción colectiva” que normalmente debilitan el apoyo de los potenciales beneficiarios.

Factores que afectan la implementación del cambio institucional: desafíos técnicos y políticos

¿Cuáles son las principales consideraciones en la implementación del cambio institucional? En primer lugar, algunos autores señalan que la reforma institucional es más difícil de implementar que las reformas de “primera generación” (Graham y Naím, 1998). Sin embargo, los pesimistas desconocen el hecho de que la primera etapa de reformas en la región incluyó reformas institucionales de gran importancia en numerosas áreas, como la independencia de los bancos centrales, el cambio desde los sistemas de licencias de importación a los de resolución de disputas comerciales (relacionadas al “antidumping” y otras prácticas comerciales desleales) en el intercambio comercial y un nuevo conjunto complejo de regulaciones que crean competencia en la provisión de infraestructura y servicios públicos. Los índices de reforma institucional que presentamos en el Capítulo 1 también indican que se han realizado importantes reformas institucionales desde principios de la década de los noventa, especialmente en los ámbitos de la protección de los derechos de propiedad, los riesgos de expropiación de la propiedad privada y los contratos.

Sin embargo, es innegable que además de las dificultades técnicas, existen varios factores político-económicos clave que pueden dificultar la implementación de nuevas reformas institucionales y de políticas. Así, por ejemplo, los grupos organizados y los más vocales que se benefician de la estructura institucional existente suelen invertir recursos para construir oposición en contra del cambio institucional (a través de grupos de presión, financiamiento

de campañas y la prensa), y debido a los motivos analizados más adelante, la movilización del apoyo de los potenciales beneficiarios puede resultar difícil de lograr.

No obstante, los impactos tecnológicos, económicos o políticos externos e internos, además del avance del conocimiento, cambian la percepción sobre los beneficios y costos de las actuales y potenciales políticas e instituciones para los diversos agentes, lo que también puede cambiar la disponibilidad de recursos que los grupos de interés puedan invertir en favor o en contra de la reforma. Por ende, éstos podrían producir un cambio en la actual economía política y permitir que los líderes exploten esta “ventana de oportunidad” para la reforma institucional.

Abordando el tema de los ganadores y perdedores de la reforma institucional

La creciente demanda social por una reforma institucional requiere de destrezas políticas para vencer la resistencia de los perdedores y movilizar el apoyo de los ganadores. Debido a diversos factores, normalmente resulta más difícil movilizar a los ganadores que a los perdedores:

En primer lugar, los eventuales beneficios de una reforma suelen ser más inciertos y los potenciales beneficiarios más difíciles de identificar, mientras que los eventuales costos normalmente son más seguros y los perdedores se identifican fácilmente ellos mismos.

En segundo lugar, los potenciales beneficiarios de la reforma suelen estar dispersos, desinformados, desorganizados y numerosos y de bajos recursos, (lo que llamamos grupos de interés “latentes”), mientras que los potenciales perdedores suelen ser de recursos más altos, están mejor organizados, concentrados, informados y vocales.

En tercer lugar, un ordenamiento secuencial adecuado de las reformas desde el punto de vista técnico puede resultar inconstante en el tiempo desde el punto de vista político-económico. Por ejemplo, inicialmente una reforma inicial puede fortalecer a determinados grupos de interés que posteriormente se oponen de forma más eficaz a reformas adicionales. En el Capítulo 2 se examinan algunos ejemplos de estos tipos de problemas en el ordenamiento secuencial de las reformas financieras.

Venciendo los obstáculos a la reforma

Sin embargo, existen medios para vencer estos obstáculos a la reforma. Es posible mejorar la movilización de los potenciales beneficiarios a través de campañas de información

pública cuidadosamente elaboradas, en las cuales la información sobre los potenciales beneficios y probables beneficiarios (y aun la identificación de los perdedores) se transforme en información pública como resultado de la reforma. De este modo, se puede mitigar el problema de la "información asimétrica" que normalmente inhibe la acción colectiva por parte de los potenciales ganadores.

De manera similar, es posible vencer o al menos aminorar la resistencia de algunos perdedores a través de diferentes tipos de esquemas compensatorios. Los reformadores pueden modificar el diseño técnicamente óptimo de la reforma para mejorar su viabilidad política. Este método conlleva el peligro de posibilitar la reforma a cambio de limitar su eficacia. Sin embargo, según se analiza en el Capítulo 2, existen reformas institucionales (especialmente aquellas que le otorgan "opciones" y "voz" a los beneficiarios) que son sólidas, tanto desde un punto de vista técnico como político. También es posible incluir esquemas compensatorios "amarrando" cuidadosamente un paquete de reformas, de modo que los perdedores de un componente determinado del paquete se beneficien de otro y así disminuir su resistencia a la reforma.

Finalmente, en aquellos casos en que el ordenamiento secuencial técnicamente óptimo podría crear problemas políticos. Los gobiernos pueden hacer el intento de "trabar" sus futuros compromisos a través de acuerdos internacionales o cambios institucionales que aumenten los costos de "salida" y por ende mejoren la credibilidad de los compromisos. Por ejemplo, la participación en negociaciones internacionales, bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio o acuerdos comerciales regionales, puede mejorar la credibilidad de las reformas institucionales y económicas (Burki y Perry, 1998).

En el Capítulo 2 se presentan algunas directrices para los reformadores de la región, las cuales pueden ayudar en el diseño de estrategias de reforma políticamente viables. Éstas consideran algunas características relacionadas con los sistemas políticos y gubernamentales de la región, entre ellas los partidos políticos y la naturaleza de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Ejemplos de desafíos políticos y técnicos que enfrenta la reforma institucional en cuatro sectores clave

No es fácil lograr un cambio institucional, ni siquiera en términos exclusivamente técnicos. En el Capítulo 3 se

describe, por ejemplo, la difícil selección de opciones involucrada en el diseño de una red de protección del sector financiero, donde se incluye el papel que desempeña el banco central como prestamista de última instancia, seguros de depósito, reglas prudenciales, supervisión y normas de intervención y cierre. En principio, una red de protección financiera debería brindar una protección razonable contra las crisis sistémicas que podrían generarse debido a la información asimétrica e incompleta que tienen los depositantes respecto a la calidad de las operaciones y carteras de sus bancos. Al mismo tiempo, sin embargo, el diseño de una red de protección de esa naturaleza debe mitigar el problema del riesgo subjetivo; es decir, los incentivos, acentuados por la sola existencia de la red de protección, que impulsan a las empresas financieras a incurrir en riesgos excesivos (porque la red de protección desplaza algunos de los riesgos de los depositantes, y en algunos casos incluso de los dueños del capital y deudores, al gobierno o los contribuyentes).

En el mismo sentido, en el Capítulo 4 se demuestra que los países con sistemas de derecho civil, en especial los que siguen la tradición francesa, que son la mayoría de los países de la región, generalmente han enfrentado mayores dificultades para brindar una protección legal adecuada a los acreedores y accionistas minoritarios. Por ende, estos países tienen mercados de capital pequeños, poco profundos y concentrados, limitando así las oportunidades de inversión y crecimiento.

En relación a la baja calidad y eficiencia de los sistemas de educación pública de la región, según lo demuestra el deficiente desempeño de sus estudiantes en las pruebas de matemáticas y ciencias y los altos coeficientes de repetición y deserción escolar, históricamente siempre se ha argumentado que ello se debe a que las elites de la región tienden a educar a sus hijos en escuelas privadas y por ende no muestran interés en la reforma de la educación pública. Según se ha señalado, el aumento de la competencia a escala mundial ahora obviamente ha aumentado el interés de la comunidad empresarial en la calidad de la educación pública. También las comunidades están ejerciendo mayor presión para que mejore la calidad de la educación pública.

Sin embargo, en el Capítulo 5 se deja en claro que la reforma de las instituciones de educación primaria para mejorar su eficiencia y calidad (en particular, la estructura de gobierno de las escuelas a fin de introducir mayor autonomía y control de parte de los padres; la estructura de

incentivos para los maestros y sus instructores, lo cual incluye vincular las estructuras de pago al desempeño; y mecanismos para aumentar la competencia entre escuelas) sigue siendo una tarea gigantesca. Esto en parte se debe a razones técnicas, pero también porque existen agentes con mucho poder (asociaciones de profesores y la burocracia dentro de los ministerios de educación) que probablemente se opondrán y de hecho bloquearán dichas reformas, a menos que en el paquete de reformas se incorporen estímulos adecuados (por ejemplo, en términos de reconocimiento, legitimación y remuneración de los maestros). De similar importancia es la movilización efectiva de los intereses latentes en favor de la reforma educativa (padres y comunidades) a través de campañas de información pública y otorgándoles "voz" (desplazando las decisiones y recursos a consejos escolares con participación de los padres y la comunidad) y "opción" (usando mecanismos de crédito y cupones para permitir que las familias escojan entre un mayor rango de escuelas).

El sector judicial está teniendo una evolución similar. El sector privado crecientemente exige un sistema judicial más confiable y eficiente. Al mismo tiempo, los pobres y los excluidos exigen tener acceso a la justicia. También la comunidad internacional está exhortando por reformas que garanticen magistrados independientes y transparentes que protejan efectivamente los derechos humanos. En diversos países ya se han hechos grandes esfuerzos para garantizar mayor independencia a los miembros del poder judicial, modernizar los tribunales y aumentar los salarios de los jueces. Sin embargo, los resultados son todavía muy magros. En el Capítulo 6 se sostiene es necesario enfrentar los complejos problemas políticos relacionados al difícil equilibrio entre la independencia y la responsabilidad de los sistemas judiciales, y modificar la estructura de incentivos en que operan los jueces y administradores. En este capítulo se exploran los potenciales beneficios del requerimiento de plena divulgación de las decisiones judiciales, como asimismo de las reformas alternativas del sistema de remuneración de jueces y administradores del sector. Entre otros temas, se explican las dificultades técnicas involucradas en el diseño de políticas salariales para los jueces basadas en el desempeño.

En último término, la demanda por una reforma de la administración pública también está creciendo debido a las exigencias de competitividad que impone la globalización y la profundización de la democracia en la región, según se analizó más arriba. En el Capítulo 7 se analizan los

extremadamente complejos problemas de incentivos para la administración pública. Éstos están muy relacionados con una cadena de "mandantes" y "mandatarios" que se extiende desde los votantes hasta las organizaciones legislativas (congresos, consejos) y funcionarios ejecutivos elegidos (presidentes, alcaldes), y de ahí a los burócratas. Por tanto, las instituciones de la administración pública están inextricablemente vinculadas a las instituciones políticas.

En dicho capítulo se examinan las razones por las que los países de la región tienen tantas dificultades en construir burocracias públicas eficientes y eficaces, en particular, las razones por las cuales existe una "informalidad" tan extendida en el sector público. A este respecto, se detectaron numerosas dificultades en relación a la deficiencia de las instituciones políticas a las que se vincula muy estrechamente el comportamiento administrativo. El capítulo demuestra que a medida que avance la consolidación de las instituciones democráticas, especialmente a medida que se modernicen los partidos políticos, aumentarán las oportunidades para una reforma eficiente de los organismos clave de la administración pública.

En el Capítulo 7 también se analiza la viabilidad de establecer modelos de administración pública alternativos. En particular, se examina el modelo jerárquico clásico (basado en sistemas de control y en sistemas presupuestarios, de personal y supervisión muy centralizados y estrictos, característicos de la Europa continental) y el llamado modelo de Nueva Administración Pública (basado en la discreción y responsabilidad gerencial, los contratos de desempeño y la competencia en la prestación de servicios, en el que Nueva Zelanda fue líder y que está siendo aplicado cada vez más, ya sea parcial o totalmente, en los países más avanzados). Se concluye que probablemente sea necesario mantener y consolidar algunas características del modelo "jerárquico" clásico de administración pública antes de que la región pueda proceder a la implementación de la Nueva Administración Pública. No es de sorprender, por lo tanto, que los países que cuentan con una administración pública relativamente jerárquica y que funciona bien, tales como Chile y Costa Rica, sean precisamente los que se encuentran implementando reformas que los llevarán hacia el modelo de la Nueva Administración Pública.

De Washington a Santiago

Por consiguiente, en este informe, si bien se admite que las reformas institucionales se han convertido en una prioridad

en América Latina y el Caribe, y están siendo cada vez más demandadas por los agentes sociales, su implementación conlleva importantes desafíos técnicos y políticos. Es indudable que su implementación exitosa depende en gran medida de la habilidad de los líderes políticos y técnicos de la región. La reciente historia nos da motivos para ser optimistas: los líderes de la región han sido bastante exitosos en la implementación de la primera generación de reformas y encarado con decisión los desafíos recientes que implica la globalización, sin retroceder en las reformas económicas.

Más recientemente aún, los líderes de la región aceptaron explícitamente el desafío de responder a la creciente demanda por reformas institucionales. Por tanto, adoptaron muchos elementos de esta agenda de reformas durante la Cumbre de Santiago realizada en abril de 1998. La declaración de los presidentes comienza con metas ambiciosas para la educación, seguidas por apoyo explícito a las reformas del sector financiero, judicial y público.⁴ Este "Consenso de Santiago," término acuñado por el presidente del Banco Mundial durante la Cumbre, puede desempeñar el mismo papel catalizador para la agenda de reformas de la siguiente década, que aquel que cumplió anteriormente el "Consenso de Washington".

El Presidente Sanguinetti del Uruguay hace poco subrayó este punto, recalcando que este consenso se pudo obtener debido al logro generalizado de la democratización, estabilización económica y reanudación del crecimiento en

la región. Por consiguiente, hizo notar que la democratización y el éxito logrados por la primera generación de reformas, ambas ampliamente ratificadas en toda la región, están permitiendo que los líderes regionales se centren en la agenda institucional y social.⁵ A medida que los países de América Latina y el Caribe se enfrentan al nuevo milenio, se verá cada vez más ha llegado el momento de reformas institucionales.

Notas

1. De acuerdo a Williamson (1990), los diez instrumentos de política propuestos por el "Consenso de Washington" eran la disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria; tasas de interés positivas determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y protección de la propiedad privada.

2. Williamson, sin embargo, determinó que si bien era posible pensar que esto formaba parte de un consenso tácito, en la práctica la región estaba poco preocupada por mejorar la protección de los derechos de propiedad y que se ha avanzado poco en esta área.

3. Acerca de la crisis mejicana, consulte los artículos en Edwards y Naím (1997), entre otros. Acerca de la crisis asiática, consulte el Fondo Monetario Internacional (1998), Banco Mundial (1998a) y Perry y Lederman (1998).

4. "Declaración de Santiago," Segunda Cumbre de las Américas, Santiago, Chile, 18 de abril de 1998.

5. Discurso ante el Banco Interamericano de Desarrollo, mayo de 1998.

CAPÍTULO 1

Las instituciones importan en el desarrollo

EN EL CONSENSO DE SANTIAGO SE ADMITIÓ QUE DENTRO DEL ENTORNO POLÍTICO Y económico existe la madurez suficiente para promover un nuevo conjunto de reformas institucionales en educación, finanzas, justicia y administración pública. Sin embargo, uno de los retos más difíciles que se deberán enfrentar es la creación de un marco coherente para el análisis y diseño de estas nuevas instituciones. En este capítulo (junto con el Anexo Técnico), intentamos clarificar los conceptos clave, analizando el motivo de la importancia de las instituciones para el desarrollo y examinando la evidencia empírica que vincula el desarrollo institucional con el desempeño económico.

Lo que entendemos por instituciones y organizaciones

Normalmente, la palabra “institución” conlleva una variedad de significados. Si bien con frecuencia se usa como sinónimo de “organización,” consideramos útil la distinción hecha en la literatura sobre la llamada “nueva economía institucional”. Ésta define a las instituciones como *las normas formales e informales, y los mecanismos para asegurar su cumplimiento, que configuran el comportamiento de individuos y organizaciones dentro de una sociedad*.¹ En cambio, *las organizaciones* están compuestos por un conjunto de personas que actúa

colectivamente en la prosecución de objetivos comunes. Por ende, las *organizaciones* y los individuos persiguen sus intereses dentro una estructura *institucional* definida por normas formales (constituciones, leyes, reglamentos, contratos) y normas informales (ética, confianza, preceptos religiosos y otros códigos implícitos de conducta) —ver los Recuadros 1.1 y 1.2. Las organizaciones a su vez tienen normas internas (es decir, *instituciones*) para manejar los procedimientos presupuestarios, de personal, adquisiciones e información que rigen el comportamiento de sus miembros. Las instituciones, por consiguiente, constituyen la **estructura de incentivos** para el comportamiento de las organizaciones y los individuos.

Para el análisis económico, resulta útil distinguir entre dos grupos de instituciones: mercados y jerarquías. Los **mercados** son un conjunto de instituciones (normas y sus

mecanismos de fiscalización) que determinan el escenario para la realización de transacciones impersonales y discretas, sin requerir de una permanente relación contractual. Las normas pueden abarcar desde definiciones de ubicación y secuencia cronológica para la realización de determinadas transacciones, hasta normas más complejas fijadas por leyes contractuales, leyes financiero crediticias y procedimientos jurídicos y de arbitraje, las cuales intentan asegurar el cumplimiento de dichas normas. Algunas de estas normas regulan a los actores que proveen servicios para mejorar el mercado, tales como contadores, auditores, abogados y otros.

Las **jerarquías** son conjuntos de normas para la realización de transacciones basadas en líneas verticales de las facultades de toma de decisiones. Así, por ejemplo, las organizaciones a menudo operan bajo normas internas que

RECUADRO 1.1

Ejemplos de instituciones formales

Las leyes y reglamentos son reglas formales que determinan la estructura de incentivos y por tanto afectan el comportamiento de los individuos y organizaciones privadas, tales como empresas, en la operación de los mercados.

Las normas formales que afectan a los incentivos dentro de las organizaciones públicas están incorporadas en los contratos de servicio público, al igual que en el caso de los contratos entre organizaciones y/o individuos privados, y en los procedimientos presupuestarios, de personal, adquisiciones, información y auditoría.

Las reglas formales que determinan las responsabilidades políticas y fiscales del gobierno y las relaciones entre sus varios niveles (es decir, federal, provincial, municipal y otros gobiernos) están incorporadas en las leyes constitucionales, las cuales también afectan los incentivos de los políticos en los diversos niveles del gobierno.

Ejemplos de instituciones informales

La confianza o la tendencia a cooperar entre individuos que no se encuentran entre sí con frecuencia, es una regla informal en la que los individuos usualmente entienden qué tipo de comportamiento asegura la cooperación mutua. La confianza desempeña un papel importante en el funcionamiento de las grandes organizaciones públicas y privadas.

La ética o los valores también suelen restringir el comportamiento individual, ya que establecen códigos informales de conducta.

Las normas políticas, que a menudo son implícitas, también suelen restringir el comportamiento de los políticos y funcionarios públicos.

establecen niveles de responsabilidad, donde algunos miembros están encargados de supervisar el desempeño de otros. La literatura especializada en la economía institucional indica que las jerarquías se establecen para establecer obligaciones contractuales (tales como aquellas entre gerentes y empleados en organizaciones del sector público y privado), a fin de producir bienes y servicios con menores costos de transacción y supervisión que aquellos que se

RECUADRO 1.2

Ejemplos de organizaciones

En las organizaciones políticas se incluyen las cámaras y comités legislativos, los partidos políticos, las agencias de gobierno y el sistema judicial.

En las organizaciones económicas se incluyen las empresas privadas, las asociaciones de trabajadores y las asociaciones comerciales.

En las organizaciones sociales se incluyen las organizaciones no gubernamentales (ONGs), los organismos educacionales tales como escuelas y asociaciones de padres y docentes (PTAs, *Parent-Teacher Associations*).

darían en transacciones regidas exclusivamente por el mercado (ver definiciones en el Anexo Técnico) (Moe, 1984, Williamson, 1981).

En la práctica, sin embargo, hay muchos conjuntos de normas para realizar transacciones dentro de las organizaciones y en lugares ubicados entre los mercados y las jerarquías puras. A modo de ejemplo, habría que considerar el modelo de reforma del servicio público de Nueva Zelanda, donde los empleados públicos ahora se enfrentan a un nuevo conjunto de incentivos que premian o castigan el desempeño con respecto a objetivos o resultados explícitos, complementado por un sistema para informar y supervisar el desempeño (ver Bale y Dale, 1998, Schick, 1998). De este modo, los empleados públicos deben operar dentro de una jerarquía, pero con características institucionales que imitan los incentivos de los mercados competitivos. Esto se logra principalmente estableciendo vínculos entre desempeño y recompensas. (Ver los Capítulos 6 y 7).

Porqué las instituciones son importantes para el desarrollo

La economía neoclásica asume, entre otras cosas, que los mercados son "perfectos"; todos los actores supuestamente poseen información completa, libremente adquirida, acerca de la calidad y los precios de los bienes y servicios en todas las transacciones, como asimismo acerca de la confiabilidad de otros actores. De este modo, los individuos y las empresas pueden elegir eficientemente lo que deben comprar o vender y a quién. Este enfoque también asume que no existen problemas para asegurar el cumplimiento; es decir, una vez que se ha tomado una decisión, ésta es llevada a cabo sin

contratiempos ni costos. En esta situación ideal, el proveedor de hecho entregaría el producto y servicio de acuerdo a la cantidad y calidad acordadas y el comprador pagaría los montos pertinentes dentro de un plazo apropiado.

Son pocos los mercados para los cuales esta descripción es razonablemente precisa. Éstos los que los economistas institucionales llaman "spot market trading" (Williamson 1994). Por ejemplo, la compra periódica de provisiones en el supermercado suele hacerse en circunstancias que se asemejan mucho a los supuestos neoclásicos. Los compradores consumen los productos en pocos días y con el tiempo se familiarizan con la calidad y los precios de los distintos bienes, y a menudo incluso se les permite probarlos en la tienda. Los compradores inclusive pueden probar diferentes supermercados y obtener información de vecinos y amigos. Si bien es posible que en el proceso se incurra en algunos errores, en el fondo se puede escoger lo que se desea. Y se adquiere aquello por lo cual se paga, en tanto los bienes se llevan consigo cuando se deja el mercado. Si los bienes no gustan, no se vuelven a comprar. En algunos casos incluso se pueden devolver. El supermercado, a su vez, es compensado a tiempo, ya que los compradores no pueden dejar el lugar sin pagar, aunque existan unos pocos casos de ratería, cheques fraudulentos y tarjetas de crédito (asuntos que de hecho están relacionados con el mundo más complejo de las finanzas).

Muchos mercados, de hecho algunos de los más importantes, están muy alejados de esta descripción bucólica del "spot market trading". Esto es especialmente cierto en el caso de los bienes de capital y los bienes y servicios durables que se consumen por períodos prolongados. En tales casos, las transacciones no se repiten con suficiente frecuencia entre un número fijo de socios de tal manera de permitir una recopilación de información perfecta y libre de costos a través de la retroalimentación. Asimismo, la supervisión del cumplimiento es a menudo un asunto más complejo y costoso. En los casos extremos, los problemas de información y supervisión pueden ser tan graves que imposibilitan la existencia de mercados y no dejan otra opción que la provisión directa de ciertos bienes y servicios por el gobierno o bien que las personas prescindan de dichos bienes y servicios. En los párrafos siguientes, consideramos algunos ejemplos de contratación a largo plazo en dos de los servicios más importantes para el crecimiento y desarrollo en la economía globalizada de hoy en día: el sector financiero y la educación.

Problemas de información y cumplimiento en un mercado: el sector financiero

Antes de aprobar un préstamo, los banqueros quieren estar seguros de que sus clientes serán capaces y estarán dispuestos a repagarles. La capacidad de pago de los prestatarios depende de la calidad de las inversiones que éstos hayan realizado con los fondos y de sus ganancias y riquezas generales. Para evaluar estos puntos y realizar el análisis del riesgo que implican los créditos, los banqueros necesitan información acerca del uso que se le daría a los préstamos y los estados financieros de los prestatarios para hacer análisis del riesgo crediticio. Luego, los banqueros cobran las consiguientes comisiones y tasas de interés. Un crédito de consumo es normalmente más riesgoso y conlleva una prima más alta; las empresas pobres o pequeñas o no consiguen la aprobación de sus préstamos o los obtienen a costos más altos que los individuos o empresas más ricas. Cuando los clientes cuentan con una reputación demostrada con un banco, este solo hecho puede ser suficiente para que les aprueben préstamos. Si los clientes y el banco no tienen una relación permanente, probablemente se les exigirá establecer garantías y el banco además intentará conseguir información de otras fuentes tales como oficinas de crédito, agencias de calificación o referencias comerciales). Y finalmente, debe existir un mecanismo de supervisión que le asegure al banco que podrá cobrar la garantía en caso de que el cliente no pague el préstamo.

Para el funcionamiento de operaciones de crédito como las recién descritas, son cruciales tanto las instituciones formales como las informales. Si dentro de una sociedad existe la cultura del "no pago", si no hay oficinas de crédito, si los derechos del acreedor son débiles y si los tribunales se demoran eternamente en ejecutar una garantía, numerosos potenciales prestatarios con capacidad y disposición de pago se verán impedidos de acceder al crédito porque los bancos serán incapaces de distinguir entre clientes potencialmente "buenos" y "malos" y por lo tanto estarán menos dispuestos a correr riesgos. Desde el punto de vista del banquero, los riesgos percibidos simplemente puedan ser demasiado altos debido a información y procedimientos de supervisión inadecuados. En este tipo de situación, los bancos sólo prestarán a tasas muy altas. Pero a tasas de interés muy altas, pocos negocios dignos de crédito pueden tomar préstamos. Por tanto, sólo aquellos negocios con tasas de retorno potencial muy altas, o empresas muy arriesgadas, o aquellos que no pretenden repagar son los que demandarán

crédito. (Éste el problema de **selección adversa** que se analiza en el Anexo Técnico). Sabiendo que sólo los prestatarios riesgosos solicitarán crédito, los banqueros podrían decidir no prestar del todo o prestar exclusivamente a los clientes que conocen personalmente o que están económicamente vinculados al banco. La economía como un todo se verá entonces enfrentada a un masivo racionamiento del crédito (o **mercados incompletos**, ver el Anexo Técnico), lo cual limitará severamente su potencial de crecimiento.

La disponibilidad de información acerca del comportamiento pasado y la solvencia crediticia de los potenciales prestatarios puede ser un gran avance en la reducción del nivel de racionamiento del crédito en una economía al permitirle a los bancos distinguir entre los diferentes tipos de clientes, en lugar de sólo aplicar tasas altas a la mayoría de éstos como consecuencia del alto riesgo implícito en prestar sin contar con suficiente información. No obstante, el tener toda la información pertinente, ya sea a través de servicios públicos o privados que proveen historiales de crédito y de ingresos, no resolverá por completo el problema del cumplimiento; de tanto en tanto, un "buen" cliente deja de pagar un préstamo. Más aún, si los intereses en juego son suficientemente altos en una determinada transacción, el prestatario podría tener incentivos para engañar. Los banqueros lo saben y por ende, el racionamiento del crédito no será eliminado en tanto no se resuelva el problema del cumplimiento.

Los depositantes de los bancos se enfrentan con problemas de información y cumplimiento aun más graves. Normalmente no tienen suficiente información para evaluar la calidad de la cartera de préstamos global del banco y por consiguiente deben "confiar" en el banco, ya sea porque lo conocen bien o porque tienen fe en quienes lo supervisan. La información imperfecta puede llevar a una pérdida de confianza e impulsar a los depositantes a retirar sus depósitos incluso de bancos solventes. Tales pánicos pueden causar el incumplimiento de esos bancos y desencadenar una crisis financiera sistémica. Esta problemática ha llevado a la creación de diversos tipos de redes de protección financiera explícitas, incluyendo seguros de depósitos, y a menudo hasta a la implementación de redes de protección implícitas en tiempos de crisis bancaria. Según analizaremos en el Capítulo 3, estas redes deben ir acompañadas de sistemas efectivos de recolección de información, supervisión de clientes y manejo de riesgos, de manera de amino-

rar los efectos de tales esquemas sobre los incentivos de los depositantes para supervisar ellos mismos los bancos (Kane, 1989), lo cual lleva al problema de **riesgo moral** analizado en el Anexo Técnico.

El mercado accionario también se enfrenta con problemas de información y cumplimiento difíciles. A menos que existan buenas normas de divulgación, agencias de calificación y servicios especializados de asistencia a la inversión, los potenciales compradores de acciones no pueden saber mucho acerca del estado financiero y perspectivas de una empresa que está emitiendo acciones. Es probable que asuman que los gerentes de la empresa están ofreciendo nuevas acciones por sobre su precio "real" y por ende no compren tales acciones, o bien ofrezcan comprarlas a un precio demasiado bajo para que los gerentes lo acepten. Es por eso que los mercados accionarios no logran desarrollarse sin antes resolver el problema de la información. Y aún entonces, si los derechos de los accionistas no están protegidos y garantizados mediante mecanismos efectivos de supervisión y de cumplimiento de dichas instituciones, los mercados accionarios tenderán a permanecer poco profundos.

En general, los sectores financieros están altamente regulados y estrechamente supervisados en todas partes, y las redes de protección bancarias, y las leyes y prácticas financieras son esenciales para la profundidad, eficiencia, estabilidad y existencia misma de los mercados financieros. Éstos y otros temas se analizarán mas detalladamente en los Capítulos 3 y 4.

Problemas de información y cumplimiento en las jerarquías: el sector educacional

En el caso de la educación, los problemas de información y fiscalización son aún más graves. Las opciones de los "consumidores" son limitadas, entre otros, por el hecho de que la calidad y relevancia sólo pueden ser plenamente captadas después de que el individuo haya completado el proceso educativo. No hay transacciones repetidas de las cuales aprender, y es extremadamente costoso cambiar de escuela. Para decidir a qué escuelas enviar sus hijos, los padres normalmente deben depender de certificaciones, evaluaciones y estadísticas provistas por los gobiernos o agencias no gubernamentales — o tan sólo de información casual. Una vez que han tomado una decisión (si de hecho *pueden* elegir), dependerán del director de la escuela y del gobierno, o de su propia participación en el manejo de la escuela, para la "supervisión". Los hogares dependen implícitamente de los

administradores de las escuelas y de las políticas gubernamentales para asegurar que la educación de sus hijos cumpla con las condiciones mínimas de calidad y contenido.

Por lo tanto, el sistema educacional se puede considerar como una serie de relaciones entre **mandantes y mandatarios** (ver el Anexo Técnico): los hogares y los padres son los mandantes que encargan la defensa de los intereses de sus hijos a funcionarios, maestros o administradores de escuelas. De este modo, es esencial contar con instituciones de monitoreo y supervisión para asegurar que los mandatarios realmente actúen conforme al interés de los niños.

Debido a la gravedad de los problemas de información y supervisión y a la condición de "bien público" de la educación, muchas sociedades dependen de organizaciones gubernamentales jerárquicas para proveer servicios educativos, al menos en el caso de la educación básica.² Sin embargo, la existencia de tales organizaciones gubernamentales no resuelve automáticamente este tipo de problemas. Deben existir medios adecuados para que los funcionarios de un ministerio de educación sepan cuando una escuela o profesor en particular se está desempeñando bien, y para poder adoptar las medidas correctivas adecuadas o crear los incentivos correctos para los maestros y administradores de las escuelas. Además, los nombramientos y normas burocráticas a menudo están diseñados con propósitos políticos, lo cual no siempre resulta en instituciones eficientes que permitan que así suceda (ver la sección sobre temas de economía política más adelante). De hecho, según se analizará en el Capítulo 5, los sistemas educacionales de América Latina y El Caribe adolecen de numerosos problemas que son sintomáticos de la falta de información y supervisión del cumplimiento, incluyendo el ausentismo y hasta el analfabetismo de profesores, altas tasas de deserción y repetición entre estudiantes y docencia francamente deficiente.

Los problemas de información y cumplimiento de los compromisos también existen en grandes corporaciones privadas. En efecto, la literatura económica y legal sobre **costos de transacción** (consultar las definiciones en el Anexo Técnico), que se remonta al menos desde la década de los treinta, ha abordado los efectos de estos costos sobre las opciones organizacionales para los negocios privados más que para los gobiernos (Coase, 1937). En particular, la literatura se ha centrado especialmente en el punto clave de cuándo las empresas deben obtener servicios e insumos en el mercado y cuándo deben producirlos ellas mismas. Por

ejemplo, ¿debe una empresa que fabrica automóviles fabricar también las piezas o debe comprarlas a proveedores externos? Para tomar este tipo de decisiones, los gerentes deben considerar la frecuencia de adquisición de estas piezas de automóvil, el grado de incertidumbre que afecta la provisión y calidad de las piezas y las inversiones específicas necesarias para producirlas. Por una parte, es posible que la producción de estas piezas requiera de una determinada maquinaria y trabajadores con calificaciones específicas caras, pero por otra parte, los proveedores externos posiblemente trabajen con controles de calidad desconocidos y tengan intereses comerciales que no necesariamente coincidan con aquellos de la empresa que produce los automóviles. Por eso no es de sorprenderse que las estrategias adoptadas por los fabricantes de automóviles a través del mundo para proveerse de piezas sean variadas; algunos las producen directamente; otros cuentan con un grupo predeterminado de proveedores; y otros prueban su suerte en el mercado de piezas automotrices sin entrar en compromisos específicos con ningún proveedor en particular. La decisión correcta sólo puede basarse en información precisa y en la capacidad de hacer cumplir los contratos o compromisos con los proveedores.

Hasta este momento debe haber quedado en claro que los problemas de información y supervisión de cumplimiento recalcan la necesidad de contar con instituciones adecuadas para mercados (para su eficiencia y, en muchos casos, para su existencia), así como para las jerarquías u organizaciones. *Las instituciones son importantes para el desarrollo porque determinan la eficiencia y existencia tanto de mercados como de organizaciones, públicas o privadas.*

Además, las instituciones determinan el nivel de las inversiones en capital físico y humano y las dinámicas de innovación, ya que ellas determinan el riesgo que perciben los individuos y otros agentes económicos al hacer inversiones y asumir riesgos. Es por eso que tanto la tasa de acumulación de capital (físico y humano) y su calidad y eficiencia dependen de instituciones formales e informales. Y por este motivo se espera que las instituciones tengan influencia sobre la tasa del crecimiento económico.

Finalmente, las instituciones son absolutamente necesarias en lo que se refiere a la producción y calidad de los **bienes públicos**, tales como el aire limpio o la seguridad en las calles. A diferencia de los bienes privados, no existen modos eficientes para excluir del uso de estos bienes públi-

cos a quienes no ayudan a financiarlos; esto genera el bien conocido problema de los *free riders* y "fallas de mercado", que plantea la necesidad de contar con instituciones (normas) y organizaciones específicas para recaudar impuestos o contribuciones, como asimismo asegurar la cantidad y calidad de los bienes públicos y su provisión. *En resumen, las buenas instituciones deben proveer normas que son claras, ampliamente conocidas, coherentes, aplicables a todos, predecibles, creíbles y cumplidas apropiada y uniformemente.*

Las instituciones importan: la evidencia

Ya hemos analizado la manera en que las instituciones afectan el desempeño económico. En esta sección exponemos alguna evidencia empírica sobre la relación entre el desarrollo institucional y el crecimiento económico, la estabilidad y la disminución de la pobreza; revisaremos algunos aportes a la emergente literatura empírica y evaluaremos dónde se ubica América Latina y El Caribe en relación a otras regiones del mundo.

Problemas de medición y algunas ilustraciones

El primer problema que se nos presenta es cómo medir el desarrollo institucional. La literatura empírica reciente ha tendido a basarse en indicadores subjetivos y objetivos de la calidad de las instituciones en todo el mundo. Los **indicadores subjetivos** provienen de encuestas a inversionistas internacionales y domésticos (Brunetti et al., 1997a) o de consultores económicos y políticos internacionales que tratan con el clima comercial de numerosos países diariamente (en muchos de los estudios listados en el Cuadro 1 se utiliza este tipo de indicador). En algunos estudios también se utilizaron **indicadores objetivos**; éstos evalúan si existen determinadas disposiciones legales para conseguir

putas o el grado percibido de estado de derecho y orden, (4) la calidad percibida de las burocracias públicas, y (5) la incidencia percibida de la corrupción en el gobierno. Además, construimos un índice compuesto del desarrollo institucional que corresponde a la suma de los cinco indicadores recién enumerados otorgados a cada país. El Anexo Estadístico que se encuentra al final de esta publicación detalla las variables utilizadas en nuestro análisis.

A pesar de que estos indicadores subjetivos se han utilizado en un gran número de estudios empíricos (analizados más adelante), cabe señalar que adolecen de un número de debilidades. Dos de ellas son especialmente importantes para nuestros propósitos. En primer lugar, estos indicadores reflejan la percepción de los analistas de la ICRG, la que indudablemente está afectada por condiciones políticas o económicas objetivas. Por consiguiente, los indicadores pueden estar contaminados por factores o hechos que no necesariamente son indicativos de la calidad institucional. En segundo lugar, entre los factores que pueden influir en la percepción de los analistas, se cuenta el desempeño económico, el que podría sesgar las estimaciones sobre las relaciones existentes entre estos indicadores y el crecimiento económico. También es importante señalar que los cinco indicadores suelen estar correlacionados entre sí y con otros indicadores de la calidad institucional y estabilidad política (ver Knack y Keefer, 1995). Al interpretar la evidencia que se presenta a continuación, es necesario tener presente estas consideraciones.

En las Figuras 1.1a y 1.1b, se ilustra la relación existente entre nuestro índice compuesto de desarrollo institucional y el crecimiento económico (la tasa de crecimiento del PIB per cápita). La línea en pendiente ascendente muestra que, en promedio, mayores puntajes en el desarrollo institucional están asociados a mayores tasas de crecimiento. La

una tercera línea a fin de probar la calidad institucional de los inversionistas del sector financiero y de las estructuras de gobierno corporativo. (La Porta et al., 1998a).

Figura 1.1a muestra una línea ajustada de una regresión lineal simple. Si bien este es un método directo, adolece de

En este capítulo (Figuras 1.1–1.17), nos basamos en las mediciones subjetivas proporcionadas por la *International Country Risk Guide (ICRG)*. Dada nuestra visión sobre la importancia del cumplimiento de los contratos, derechos de propiedad e incentivos que afectan el comportamiento de los burócratas, hemos seleccionado cinco indicadores individuales para medir el desarrollo institucional: (1) el riesgo percibido de expropiación de propiedades, (2) el grado percibido del cumplimiento de los contratos, (3) el alcance de los mecanismos de resolución pacífica de dis-

varias imperfecciones, entre ellas que el crecimiento está determinado por diversos factores que no están restringidos al desarrollo institucional y que este último puede estar causado por el crecimiento económico.

Para abordar estos problemas, la Figura 1.1b muestra lo que podríamos considerar la "verdadera" relación entre crecimiento y desarrollo institucional. Hemos seguido a Greene (1993, p. 180) para estimar el coeficiente de correlación parcial entre crecimiento y nuestro índice compuesto de desarrollo institucional. En resumen, seguimos

un procedimiento econométrico de tres pasos que intenta aislar el impacto de la calidad de las instituciones sobre el crecimiento. El sentido del procedimiento es que se debe primero determinar en qué medida la variación de las tasas de crecimiento en los diferentes países se debe a otros factores económicos (tales como inflación, comercio, el tamaño del sector financiero, los términos de intercambio y su volatilidad). Luego, se debe determinar el grado en qué la variación de nuestro índice compuesto también está asociado a estos mismos factores económicos. Luego de aislar la parte del crecimiento y desarrollo institucional que no está asociada a estos otros factores, se puede intentar medir el alcance de la "verdadera" relación entre la actividad económica y el desarrollo institucional.³ Según se puede apreciar en la Figura 1.1b, este procedimiento más elaborado confirma que entre el crecimiento y el desarrollo institucional existe una relación positiva.⁴

Una breve revisión de recientes estudios empíricos

En el Cuadro 1 se indica una serie de recientes estudios empíricos que examinan la relación entre los diversos indicadores del desarrollo institucional y el desempeño económico. La evidencia sobre la relación entre las instituciones y el crecimiento económico es muy clara: el mejoramiento de las instituciones estimula el crecimiento económico, lo cual confirma nuestras propias estimaciones.

En la primera sección del Cuadro 1, presentamos estudios que evaluaron la relación entre diversos indicadores institucionales y el crecimiento económico. En la mayoría de estos estudios se encontró evidencia de una relación positiva entre los indicadores subjetivos de la calidad de las instituciones formales y los indicadores de desempeño económico. Sin embargo, existen dos estudios (La Porta et al., 1997b y Knack y Keefer, 1997b) donde se examinan los efectos de las normas informales sobre el desempeño

FIGURE 1.1a

Desarrollo institucional y crecimiento económico

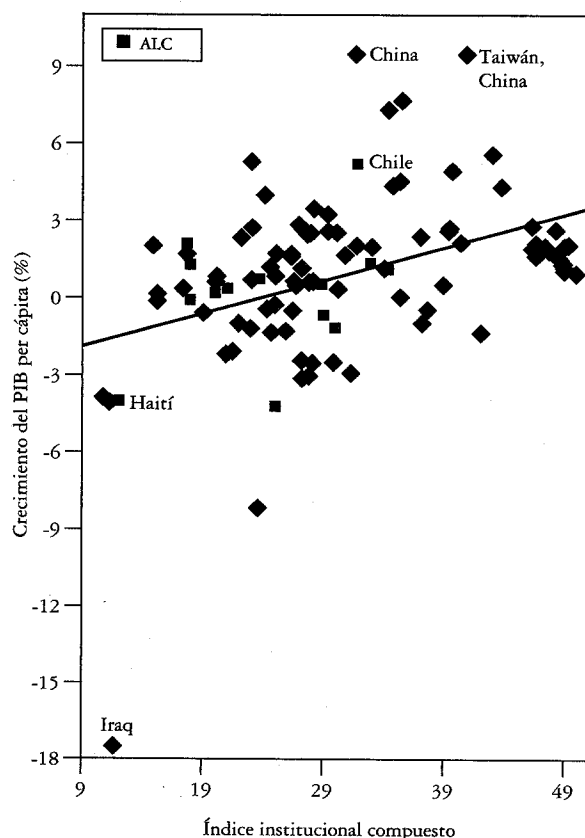
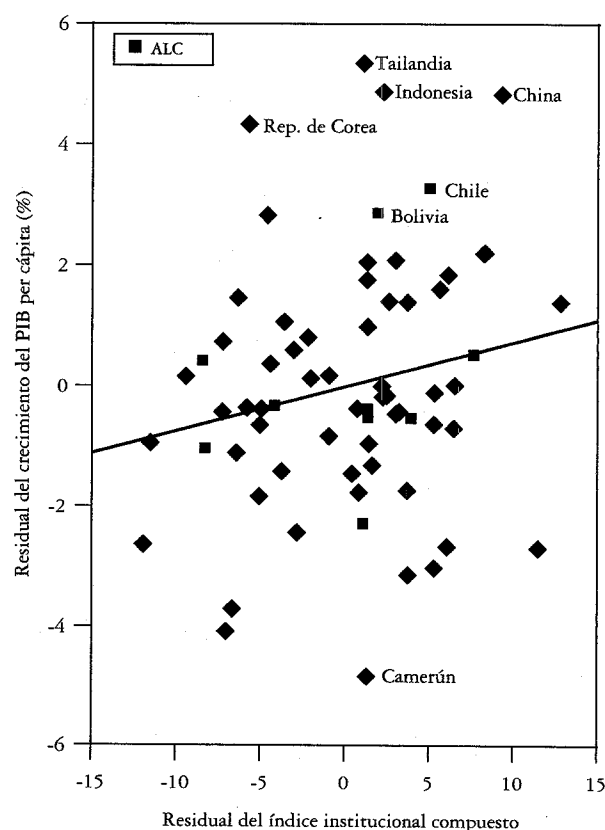


FIGURE 1.1b

El "verdadero" coeficiente parcial entre el crecimiento y el desarrollo institucional



CUADRO 1.1

Evidencia empírica sobre el papel que desempeñan las instituciones en el crecimiento económico, desarrollo financiero, desigualdad y pobreza

AUTORES	METODOLOGÍA	HALLAZGOS PRINCIPALES
I. LAS INSTITUCIONES PROMUEVEN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO		
Knack y Keefer (1995)	Regresiones entre varios países usando dos índices subjetivos del desarrollo institucional. Uno de los índices compuestos combina variables tales como la calidad de la burocracia, la corrupción en el gobierno, el estado de derecho, el riesgo de expropiación y el repudio de contratos por el gobierno. El otro combina variables tales como demoras burocráticas, potencial de nacionalización, posibilidad de hacer cumplimiento de contratos y calidad de la infraestructura.	Para el crecimiento económico, es esencial contar con instituciones que protejan los derechos de propiedad. El desarrollo institucional aumenta las tasas de convergencia entre los países desarrollados y en desarrollo.
Mauro (1995)	Regresiones entre varios países usando los índices subjetivos de la corrupción, la cantidad de trámites burocráticos, la eficiencia del sistema judicial y varias categorías de estabilidad política.	Hay una relación negativa entre corrupción y crecimiento económico.
Brunnetti, Kisunko y Weder (1997a)	Una encuesta en establecimientos comerciales alrededor del mundo para construir un índice de la "credibilidad de las normas" compuesto por "la previsibilidad de la formulación de reglas, las percepciones subjetivas sobre la estabilidad política, la seguridad de las personas y la propiedad, la posibilidad de predecir el cumplimiento judicial y la corrupción". Las regresiones entre varias empresas y varios países prueban la relación existente entre el índice de credibilidad y el crecimiento económico.	La credibilidad estimula la inversión y el crecimiento económico.
Chong y Calderón (1997a)	Descomposición de Deweke para probar la causalidad y retroalimentación entre medidas institucionales (tal como el cumplimiento de contratos, el potencial de nacionalización, la calidad de la infraestructura, las demoras burocráticas y un índice compuesto de estas cuatro medidas) y el crecimiento económico.	El mejoramiento del desarrollo institucional estimula el crecimiento económico en países en desarrollo.
Knack y Keefer (1997a)	Regresiones de varios países usando variables institucionales tales como el estado de derecho, la generalización de la corrupción, el riesgo de expropiación y el repudio de contratos.	Las instituciones constituyen importantes determinantes de la "convergencia": los sistemas institucionales débiles impiden que los países pobres "se pongan al día".
Knack y Keefer (1997b)	Regresiones de varios países usando indicadores de confianza y las normas cívicas de las encuestas <i>World Values</i> de Inglehart (1994). Estos indicadores se pueden interpretar como "proxies" de la calidad de las instituciones informales.	La confianza y cooperación cívica tienen efectos significativos en el desempeño económico.
La Porta, et. al. (1997b)	Regresiones de varios países usando indicadores de confianza provenientes de las encuestas <i>World Values</i> .	La confianza tiene importantes efectos en el desempeño económico.

económico, en especial la confianza entre las personas, y se determina que esta última tiende a promover el crecimiento económico más que las organizaciones sociales formales.

En la segunda parte del Cuadro 1, presentamos estudios en que se examinó la relación existente entre las medidas institucionales (en su mayor parte medidas objetivas reunidas por La Porta et al., 1998a) y el desarrollo financiero y la estabilidad. Levine (1997c) realizó un procedimiento adicional para estimar el efecto indirecto de estas medidas sobre el crecimiento económico, evaluando el impacto de las instituciones sobre la profundización financiera, la que a su vez estimula el crecimiento económico. En el área de desarrollo financiero, hemos

incluido un estudio que examina el papel que desempeña el desarrollo institucional en la probabilidad de que ocurra una crisis financiera (Demirgüç-Kunt y Detragiache, 1998), y otro que estudia el impacto de los sistemas explícitos de seguros de protección de depósitos sobre el desarrollo financiero (Cull, 1998). El primero confirma nuestro punto de vista de que las instituciones son importantes para mantener la estabilidad financiera y macroeconómica, porque los autores demuestran que el desarrollo institucional (medido con los mismos índices subjetivos de estado de derecho, corrupción y cumplimiento de contratos) disminuye la probabilidad de que ocurran crisis financieras después de una liberalización financiera (que se define como

CUADRO 1.1

(Continuación)

AUTORES	METODOLOGÍA	HALLAZGOS PRINCIPALES
II. LAS INSTITUCIONES PROMUEVEN EL DESARROLLO FINANCIERO (Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO)		
La Porta, et. al. (1997a)	Regresiones entre varios países usando como medidas las normas legales que protegen a los inversionistas y la calidad de su aplicación (las medidas incluyen el estado de derecho, los derechos de los accionistas, una acción igual a un voto, los derechos de los acreedores. Los datos sobre estas variables cualitativas, pero objetivas (con excepción del estado de derecho) se presentan en La Porta et. al. (1998a).	Los países que cuentan con mejores protecciones a los inversionistas tienen mercados accionarios y de crédito de mayor tamaño y más amplios.
Levine (1997c)	Regresiones seleccionadas usando variables institucionales (tales como derechos de los acreedores, el cumplimiento de contratos y normas de contabilidad) como variables instrumentales.	Los países con instituciones más desarrolladas (sistemas legales y reguladores) cuentan con intermediarios financieros mejor desarrollados y por consiguiente crecen a un ritmo mayor.
Cull (1998)	Regresiones entre varios países referidas a niveles y diferencias.	Los sistemas explícitos de seguros de protección de depósitos tienen una relación positiva con una posterior intensificación financiera si se adoptan en condiciones de alta credibilidad gubernamental y desarrollo institucional.
Demirgüç-Kunt y Detragiache (1998)	Regresiones logit selectivas usando el estado de derecho, la corrupción y el cumplimiento de contratos como medidas del desarrollo institucional tales como determinantes de la probabilidad de una crisis financiera después de las liberalizaciones de las tasas de interés.	Es más probable que las crisis del sector bancario ocurran después de una liberalización financiera. Sin embargo, el efecto de esta liberalización financiera sobre la fragilidad del sector bancario es menor si las instituciones se encuentran en una etapa más avanzada de evolución.
III. INSTITUCIONES, INEQUIDAD Y POBREZA		
Chong y Calderón (1997b)	Regresiones de varios países usando medidas del riesgo de expropiación, el riesgo de repudio de contratos, el estado de derecho, la corrupción dentro del gobierno y la calidad de la burocracia para el desarrollo institucional, y las medidas propuestas por Foster, Greer y Thorbecke (1984) para la pobreza.	Los adelantos en la eficiencia institucional disminuyen el grado, gravedad e incidencia de la pobreza.
Chong y Calderón (1998)	Regresiones de varios países usando un índice compuesto para la eficiencia institucional basado en las medidas de corrupción dentro del gobierno, la calidad de la burocracia, la tradición de ley y orden, el riesgo de expropiación y el riesgo de repudio de contratos.	En el caso de los países pobres, la eficiencia institucional muestra un vínculo positivo con la inequidad de ingresos. En el caso de los países ricos, este vínculo es negativo.

la eliminación de los límites a las tasas de interés). Cull (1998) encontró que los sistemas explícitos de seguros de depósitos tienden a promover el desarrollo financiero en períodos subsecuentes *SÓLO* cuando los indicadores subjetivos generales de la calidad institucional, tal como el estado de derecho, son suficientemente altos.

En la tercera y última parte del Cuadro 1, presentamos dos estudios recientes llevados a cabo por Chong y Calderón, quienes analizan la relación entre las instituciones y la inequidad y disminución de la pobreza. Al

respecto, cabe notar que los índices subjetivos de desarrollo institucional tienden a reducir la pobreza, a pesar de una relación aparentemente ambigua entre instituciones e inequidad.⁵

El progreso de América Latina y El Caribe en el desarrollo institucional

Después de esta breve revisión de la evidencia empírica, resulta conveniente evaluar la situación en que se encuentra la región de América Latina y El Caribe en términos del

FIGURA 1.2

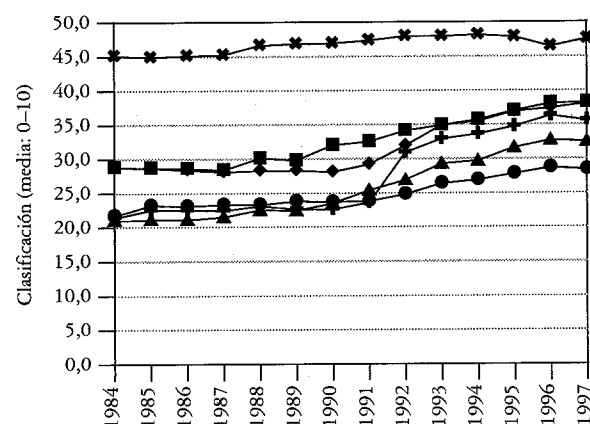
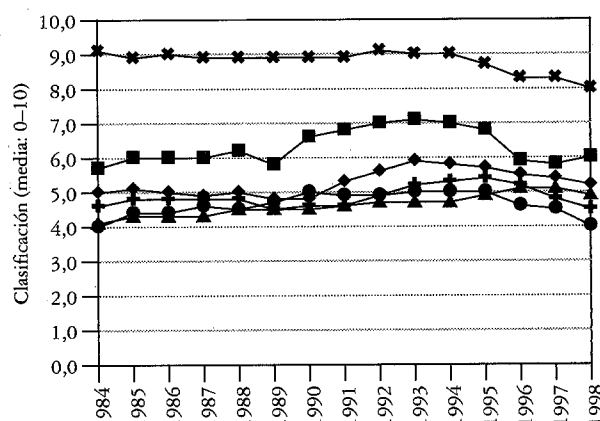
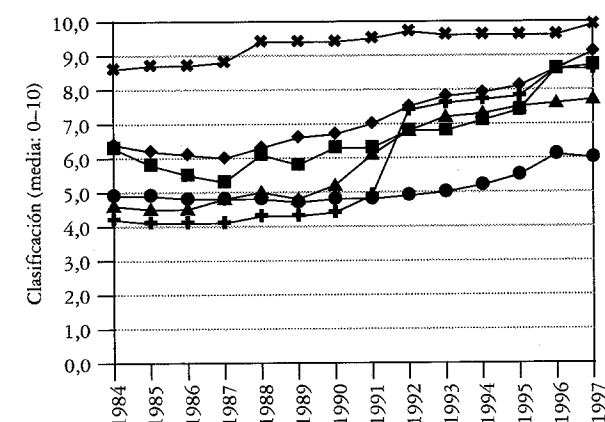
Índice institucional compuesto por región, 1984-97


FIGURA 1.5

Índice de la corrupción gubernamental por región, 1984-98


Nota: Un aumento en el índice representa una disminución de la corrupción.

FIGURA 1.3

Índice del riesgo de repudio de contratos por región, 1984-97


Nota: Un aumento en el índice representa una disminución del riesgo de repudio de contratos.

FIGURA 1.6

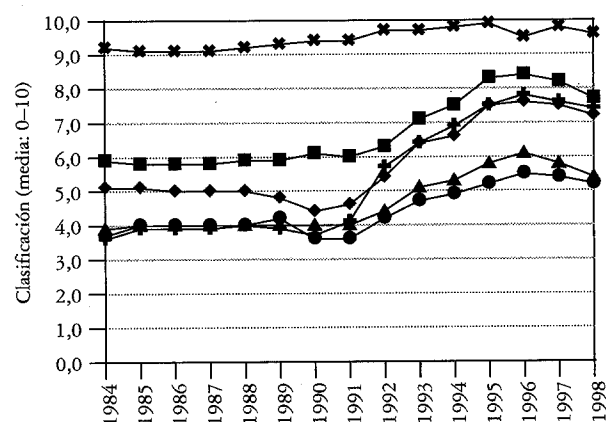
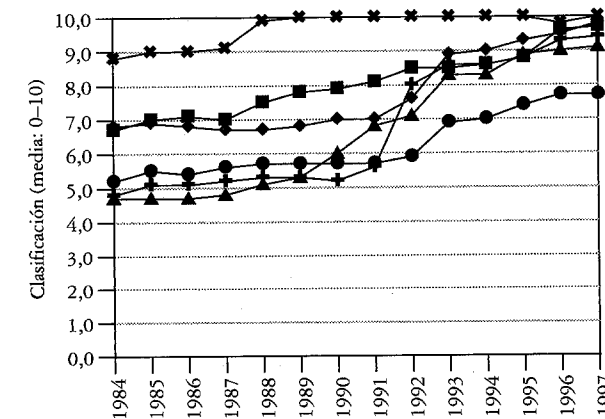
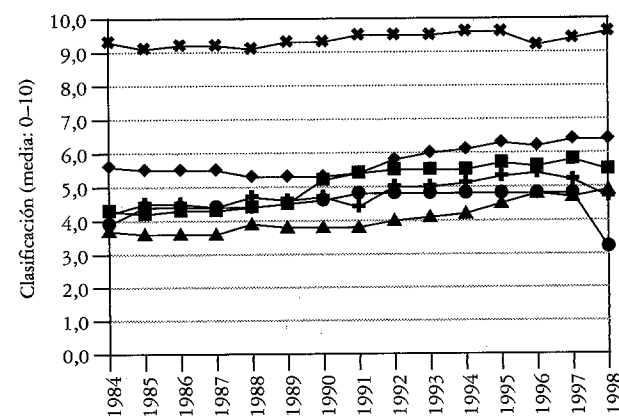
Índice de la ley y orden por región, 1984-98


FIGURA 1.4

Índice del riesgo de expropiación por región, 1984-97


Nota: Un aumento en el índice representa una disminución del riesgo de expropiación.

FIGURA 1.7

Índice de la calidad de la burocracia por región, 1984-98


—●— Asia —■— Europa y Asia Central —▲— ALC —+— Medio Oriente y África del Norte —x— OCDE —●— África al Sur del Sahara

FIGURA 1.8

Índice institucional compuesto en América Latina y El Caribe por subregión, 1984-97

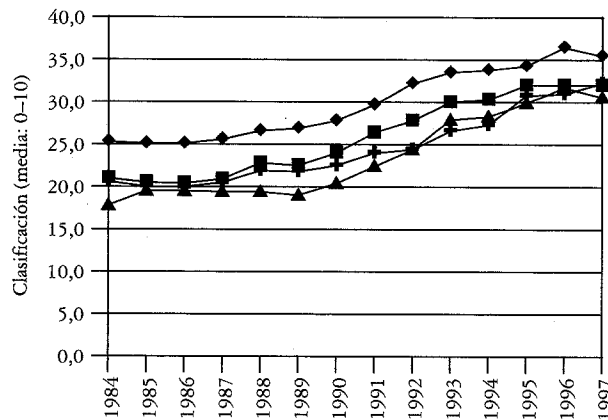
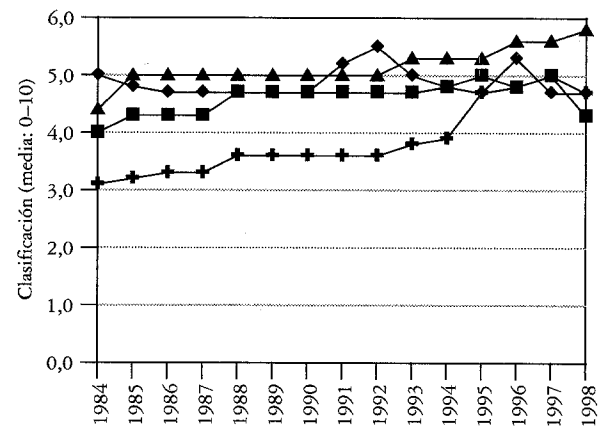


FIGURA 1.11

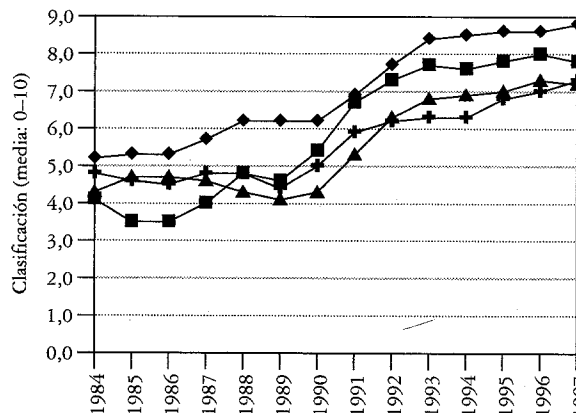
Índice de la corrupción gubernamental en América Latina y El Caribe por subregión, 1984-98



Nota: Un aumento en el índice representa una disminución de la corrupción.

FIGURA 1.9

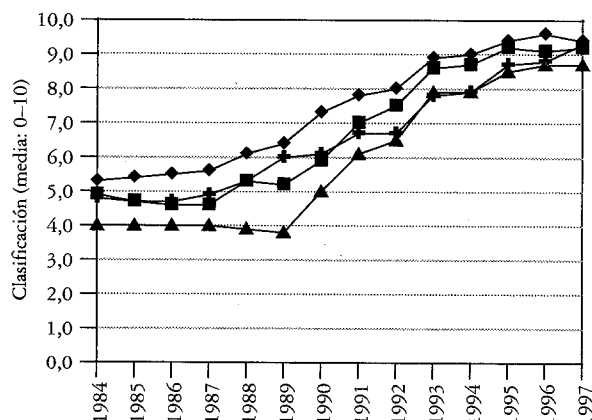
Índice del riesgo de repudio de contratos en América Latina y El Caribe por subregión, 1984-97



Nota: Un aumento en el índice representa una reducción del riesgo de repudio de contratos.

FIGURA 1.10

Índice del riesgo de expropiación en América Latina y El Caribe por subregión, 1984-97



Nota: Un aumento en el índice representa una disminución del riesgo de expropiación.

FIGURA 1.12

Índice de la ley y orden en América Latina y El Caribe por subregión, 1984-98

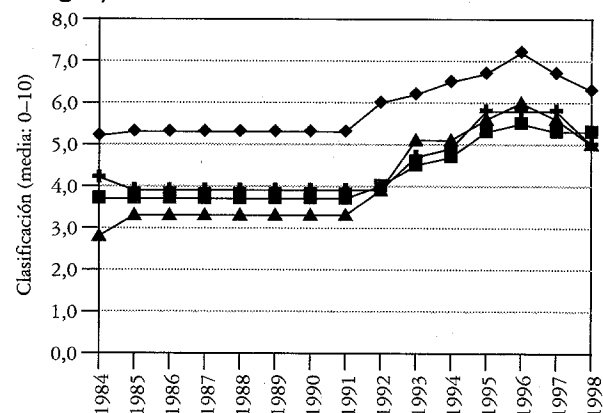
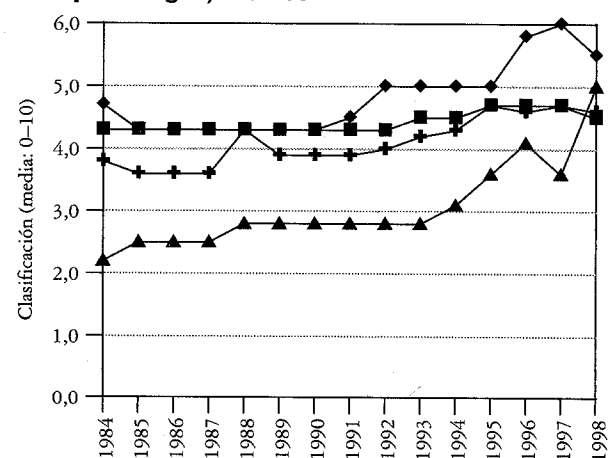


FIGURA 1.13

Índice de la calidad de la burocracia en América Latina y El Caribe por subregión, 1984-98



◆ Cono Sur ■ Cono Norte ▲ Panamá y América Central + México and El Caribe

FIGURA 1.14

América Latina y El Caribe: Índice institucional compuesto del Cono Sur, 1984-97

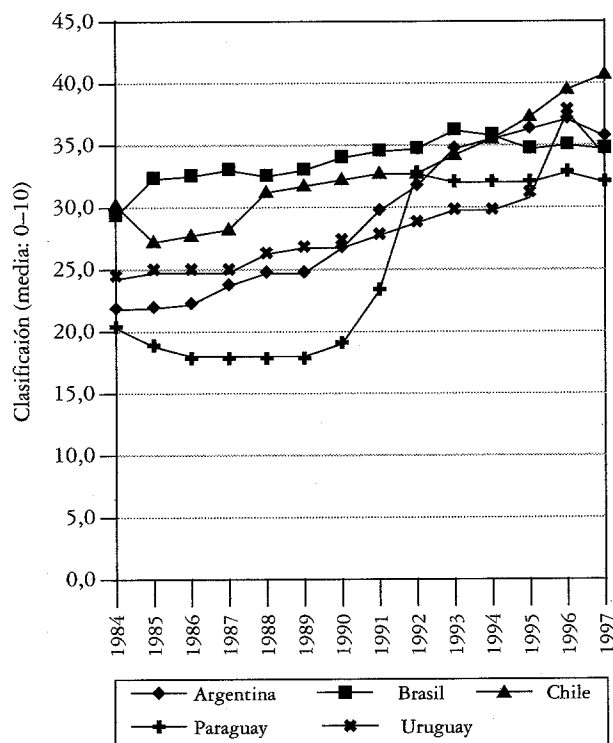


FIGURA 1.15

América Latina y El Caribe: Índice institucional compuesto del Cono Norte, 1984-97

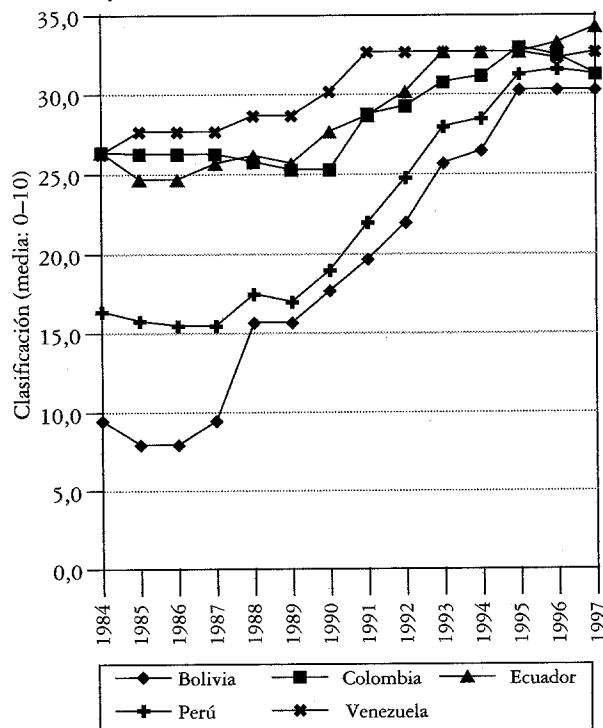


FIGURA 1.16

América Latina y El Caribe: Índice institucional compuesto de América Central y Panamá, 1984-97

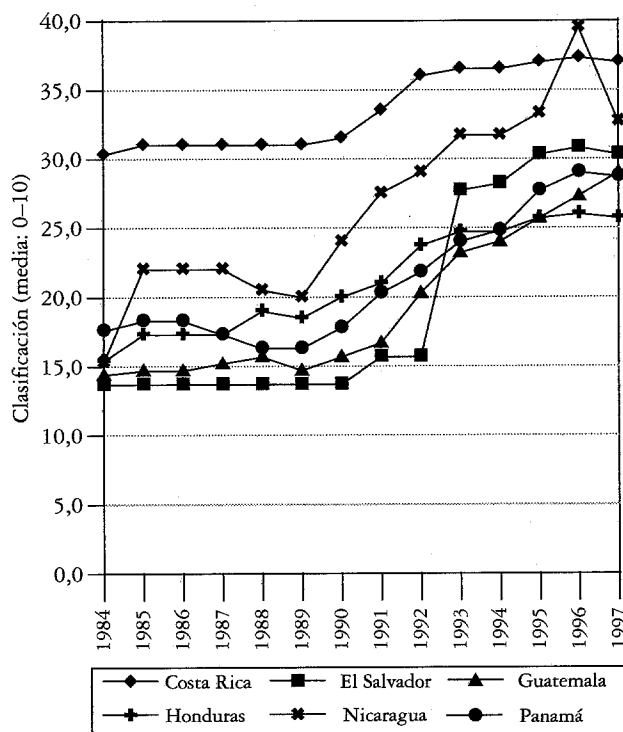


FIGURA 1.17

América Latina y El Caribe: Índice institucional compuesto de México y El Caribe, 1984-97

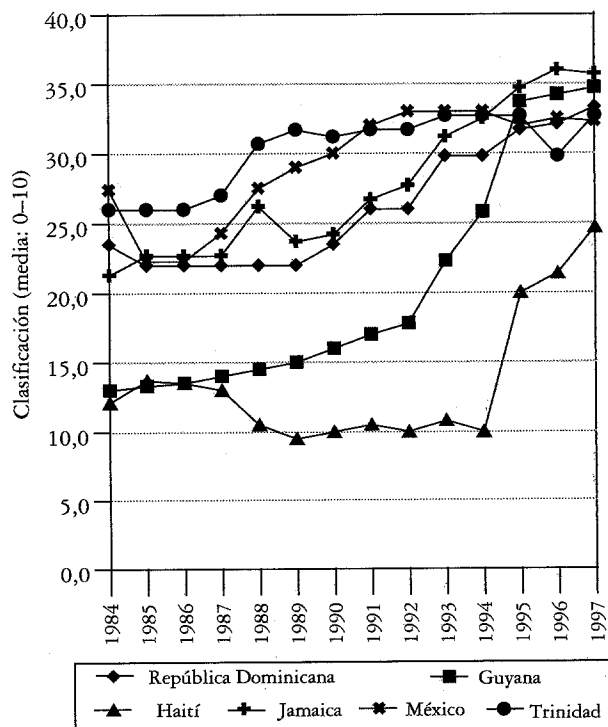


FIGURA 1.18

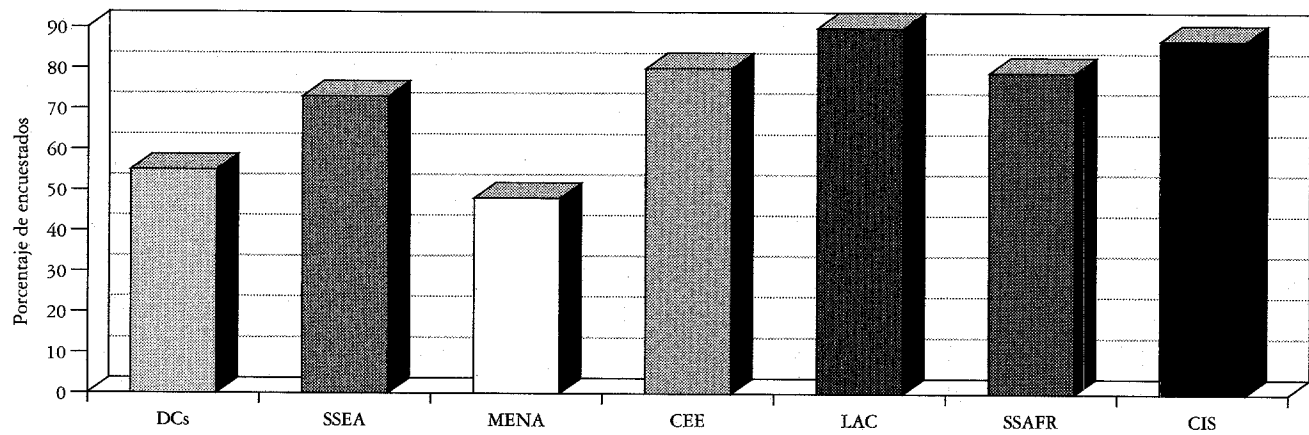
Índice de la inseguridad de la propiedad por región

FIGURA 1.19

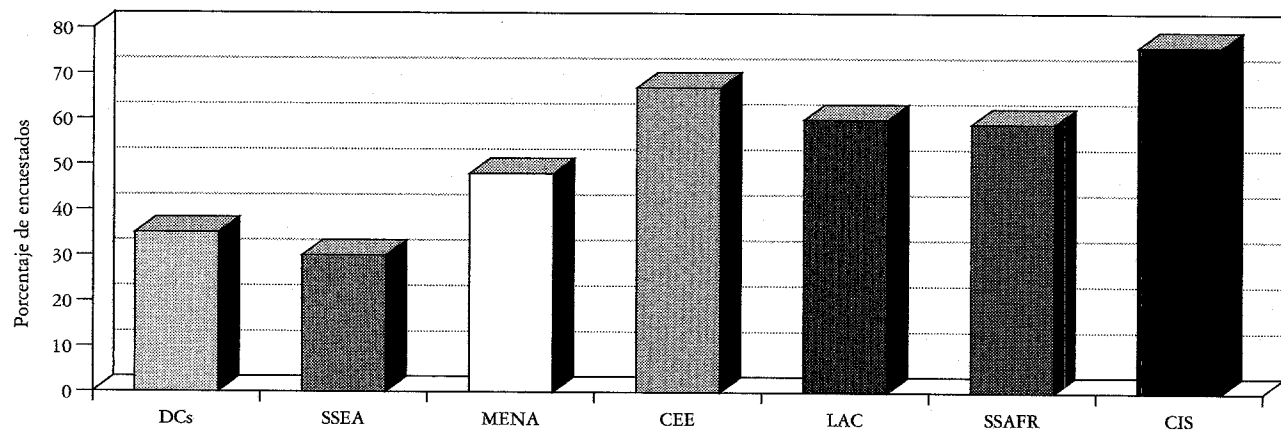
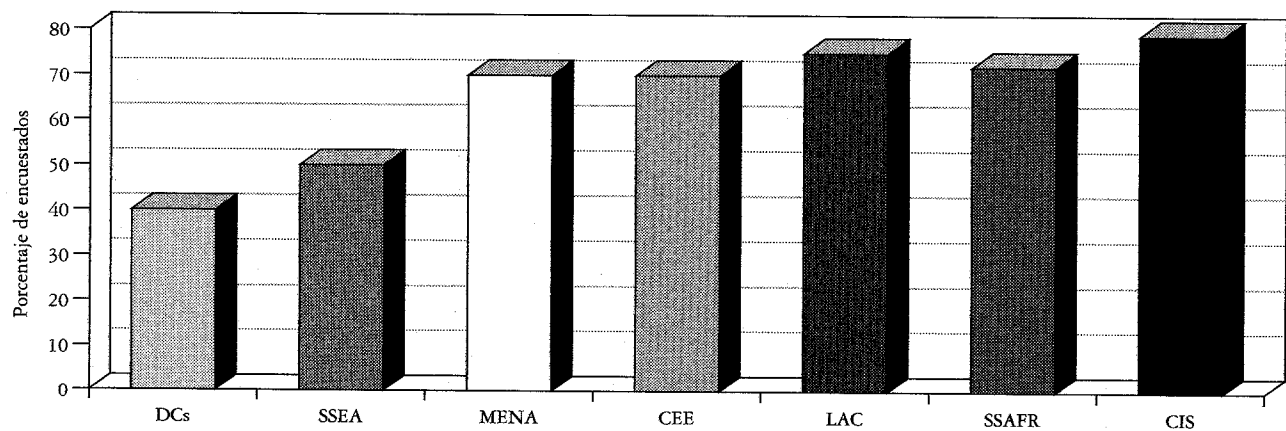
Índice de la imprevisibilidad de cambios en la ley y la política por región

FIGURA 1.20

Índice de poderes judiciales poco confiables por región

Nota: Los índices reflejan el porcentaje de los declarantes en encuestas que estimaron que esta consideración fue un obstáculo importante al momento de realizar negocios.
 Clave: DC = Países desarrollados SSEA = Asia Meridional y Sudoriental MENA = Medio Oriente y África Septentrional CEE = Europa Central y Oriental
 LAC = América Latina y El Caribe SSAFR = África al sur del Sahara CEI = Comunidad de Estados Independientes

desarrollo de sus instituciones, en comparación con otras regiones y con su pasado reciente.⁶ En las Figuras 1.2–1.7 se muestra la evolución de seis indicadores institucionales (el índice compuesto más sus cinco componentes) para las diversas regiones del mundo, en base a los promedios simples de los indicadores de país por región. En el Anexo Estadístico, se encuentra una lista de los países que componen cada grupo regional. (Nótese que un alto puntaje en los índices que miden criterios negativos, tales como el repudio de contratos y la corrupción, representa que hay *una falta* de éstos, mientras que un alto puntaje en criterios positivos como el estado de derecho y orden o la calidad de la burocracia significan que hay *más* de éstos). La Figura 1.2 indica claramente que en términos del índice compuesto de desarrollo institucional, la región de América Latina y el Caribe está retrasada en relación a la mayoría de las regiones del mundo, salvo África al sur del Sahara, a pesar del importante progreso logrado desde 1990. También es evidente que otras regiones, en especial el Medio Oriente/África Septentrional y Asia, han experimentado rápidas mejorías, también a partir de los últimos años de la década de los ochenta, demostrando por lo tanto que el desarrollo institucional puede producirse rápidamente.

Las Figuras 1.3 y 1.4 muestran la evolución de los indicadores referidos al riesgo de repudio de contratos y expropiación, respectivamente. Los datos muestran claramente que la región de América Latina y el Caribe ha logrado avances muy rápidos, probablemente debido a reformas estructurales que se han estado realizando en toda la región a partir de fines de la década de los ochenta, entre ellas la privatización.⁷ Sin embargo, a partir de estas dos figuras, es posible determinar que si bien la región ha avanzado en ambos frentes, todavía se encuentra retrasada respecto a otras regiones, especialmente en lo que se refiere al cumplimiento de contratos, tal como lo muestra la Figura 1.3.

En cambio, las Figuras 1.5–1.7 muestran que el progreso de la región en cuanto a la corrupción, estado de derecho y orden y la calidad de la burocracia ha sido mucho menos marcado que el progreso alcanzado en términos del cumplimiento de contratos y el riesgo de expropiación. De hecho, en la región apenas se ha logrado avanzar en el frente de la corrupción y la calidad de la burocracia. Estos índices ilustran la importancia que reviste la reforma de la administración pública en esta región (ver Capítulo 7).

Sin embargo, los promedios de la región ocultan la diversidad que existe dentro de la región. Las Figuras

1.8–1.13 muestran la evolución de estos indicadores para cuatro agrupaciones subregionales dentro de la región de América Latina y el Caribe. La Figura 1.8, muestra que todas las subregiones han tenido un progreso moderado en términos del índice compuesto, sin rezago aparente entre las subregiones, si bien los países del Cono Sur están claramente por encima del resto.

Las Figuras 1.9 y 1.10 confirman nuestro argumento anterior respecto a que la región ha avanzado significativamente en términos de reducción del riesgo de expropiación y repudio de contratos y que este progreso está uniformemente distribuido a través de las subregiones, a pesar de que al Cono Sur le va mejor, siendo segundos los países de la Comunidad Andina (es decir, los países del Cono Norte). Las Figuras 1.11–1.13 también confirman nuestro argumento de que el progreso logrado por la región en cuanto a los otros tres indicadores institucionales ha sido modesto en general, con algunas claras excepciones. Por ejemplo, la Figura 1.11 muestra que los países centroamericanos se han desempeñado mejor que el resto de la región en cuanto al nivel de corrupción percibido y que tanto esos países como los del Caribe han mostrado los mayores logros en términos de la reducción de este indicador. Las Figuras 1.12 y 1.13 muestran que los países del Cono Sur se desempeñan mejor en términos del estado de derecho y la calidad de la burocracia, pero que América Central y Panamá como grupo experimentó el mejoramiento más rápido en la calidad de sus burocracias.

Las Figuras 1.14–1.17 muestran la evolución de los índices institucionales compuestos por país y se pueden observar algunos casos atípicos. Chile, en primer lugar y Costa Rica en el segundo, se destacan dentro de sus grupos subregionales, y dentro de la muestra total, por tener mejores instituciones que el resto. En el otro extremo se encuentran Haití, Honduras y Paraguay, los que ocupan los últimos lugares de sus respectivos grupos. También cabe mencionar que el estado de derecho y la corrupción han mejorado notablemente en algunos países, mientras que se han deteriorado significativamente en otros.

Hasta este momento nos hemos centrado en nuestros indicadores subjetivos del desempeño institucional. En el *Informe mundial sobre el desarrollo 1997* (Banco Mundial, 1997a), se presentaron otros indicadores subjetivos basados en encuestas internacionales al sector privado realizadas en 1996 (ver Brunetti et al., 1997b). Las Figuras 1.18–1.20, respectivamente, muestran el porcentaje de los encuestados

de cada región del mundo que estiman que las autoridades tienden a ser incapaces de proteger a las personas y a la propiedad de acciones criminales, que cambios inesperados en la ley y las políticas afectan los negocios y que la imprevisibilidad del poder judicial afecta sustancialmente las prácticas comerciales. Claramente, América Latina y el Caribe también parece estar rezagada con respecto a otras regiones en desarrollo, especialmente en lo que se refiere a la inseguridad de la propiedad y la confiabilidad de los fallos del poder judicial. Esta evidencia, junto con la ya mencionada brecha en el indicador del estado de derecho y orden, refuerza la necesidad de buscar enfoques innovadores para la reforma de los sistemas judiciales de la región (ver Capítulo 6).

En su conjunto, la evidencia que hemos presentado muestra que las instituciones de esta región aún adolescentes de una "brecha institucional" en comparación con otros países en desarrollo, a pesar de los recientes progresos logrados en materia de riesgo de expropiación y de cumplimiento de contratos. De modo que queda mucho por hacer todavía para mejorar la calidad de las instituciones y de tal manera, ayudar a acelerar el ritmo del crecimiento de largo plazo y reducir la inestabilidad de corto plazo. La pregunta que aún queda por resolver es cómo quienes formulan políticas pueden promover el cambio institucional, una tarea sin duda desafiante.

Notas

1. North (1990) y Williamson (1985) son contribuciones muy conocidas a esta vasta literatura. North (1990, p. 73) define a las organizaciones como "entidades útiles diseñadas por sus creadores para maximizar la riqueza, ingresos y otros objetivos definidos por las oportunidades que proporciona la estructura institucional de la sociedad."

2. La educación es un "bien público" en al menos dos aspectos: En primer lugar, cuando se instala una escuela pública, todos los hogares dentro de esa jurisdicción pueden beneficiarse de ella. En segundo lugar, y en términos más generales, la educación tiende a promover la paz social y la prosperidad económica a largo plazo, y esto beneficia a todos los hogares, no importando si éstos han contribuido o no al financiamiento o la administración de las escuelas o incluso si tienen o no hijos en edad escolar.

3. El procedimiento econométrico utilizado fue el siguiente: En primer lugar, estimamos la relación entre el crecimiento y un conjunto de variables explicativas: el nivel inicial del grado de instrucción dentro de la población, el nivel inicial del PIB per cápita en

dólares constantes, la relación inicial de inversión/PIB, la relación promedio comercio/PIB, la tasa promedio de inflación, el nivel inicial M2/PIB, la variación promedio de los términos de intercambio y la desviación estándar de los términos de intercambio. (En el Anexo de Datos se encuentra una descripción detallada de estas variables.) En base a este procedimiento, calculamos la proporción de la tasa de crecimiento que no estaba asociada con estas variables de control (los valores residuales). En segundo lugar, hicimos una regresión similar para estimar los efectos de estas variables de control sobre el índice compuesto del desarrollo institucional y de manera similar, estimamos la proporción del desarrollo institucional no explicada por estas variables de control (nuevamente los valores residuales). Finalmente, estimamos la relación lineal entre dos conjuntos de valores residuales, lo cual nos proporcionó una medida de la "verdadera" relación entre el crecimiento y el desarrollo institucional. Cabe mencionar que en cierta medida abordamos el problema de la causalidad al utilizar el nivel inicial del índice institucional compuesto (correspondiente al año 1984) en estas regresiones.

4. El coeficiente del índice institucional compuesto de la regresión simple que se muestra en la Figura 1.1a es significativo al intervalo de confianza del 1 por ciento. El "verdadero" coeficiente parcial que se muestra en la Figura 1.1b es significativo al intervalo de confianza del 11 por ciento. El ejercicio de los valores residuales también se realizó utilizando los datos para dos subperíodos separadamente (1984-89 y 1990-95) y con los datos combinados de ambos subperíodos. Los resultados de estos ejercicios confirmaron la relación positiva y significativa que existe entre el crecimiento y el desarrollo institucional.

5. De acuerdo con Chong y Calderón (1998), el predominio de las instituciones informales en las transacciones comerciales de los pobres que suele existir en algunos países en desarrollo es una posible explicación de esta aparente relación positiva entre el desarrollo institucional formal y la inequidad. En consecuencia, es posible que el desarrollo de las instituciones formales beneficie más al sector formal que al informal. Pero se trata sólo de una hipótesis no comprobada y los resultados de este estudio se basan exclusivamente en regresiones de varios países que no nos dicen nada preciso sobre los potenciales efectos dinámicos del desarrollo institucional sobre los países pobres a lo largo del tiempo.

6. En *La larga marcha* del año pasado (Burki y Perry, 1997), también utilizamos datos de la ICRG para evaluar el progreso de la región de América Latina y El Caribe en la reforma institucional (o gobernabilidad). En esa ocasión, complementamos el análisis con indicadores proporcionados por la *Business Environment Risk Intelligence (BERI)*. Desafortunadamente, este servicio fue discontinuado y por ende no hemos podido actualizar esos datos.

7. Una revisión del progreso logrado en las reformas estructurales se encuentra en Burki y Perry (1997) y Banco Interamericano de Desarrollo (1996).

CAPÍTULO 2

La reforma institucional es posible

EN EL CAPÍTULO 1 SE ANALIZÓ LA IMPORTANCIA QUE REVISTE LA EFICIENCIA DE LAS INSTITUCIONES para el desempeño económico y la urgencia de la reforma institucional en los países de América Latina y el Caribe. Se demostró que las instituciones eficientes deben proveer reglas claras, ampliamente conocidas, coherentes, predecibles, creíbles y uniformemente aplicadas.

Si bien la estabilidad de las instituciones son importantes para promover la inversión, estimular el crecimiento y reducir la pobreza y la desigualdad, la adaptación y el cambio de las instituciones también son importantes. La capacidad de adaptación asegura que la estructura de incentivos se acomode a cambios tecnológicos, preferencias de la sociedad, factores externos e innovaciones institucionales en otros lugares.

Dada la importancia del cambio institucional, en este capítulo se plantea la pregunta de cómo ocurre este cambio y cómo se pueden reformar las instituciones. A este respecto, la economía política es una consideración crucial, ya que a menudo tiene un impacto decisivo sobre la naturaleza y el alcance de la reforma institucional en distintos momentos y bajo diferentes circunstancias. La economía política del cambio institucional en América Latina y el Caribe sigue siendo un área de investigación relativamente poco explorada. Sin embargo, en los últimos años algunos estudios dispares han señalado ciertos factores clave que parecen

facilitar el cambio institucional en la región, como también otros que podrían obstaculizarlo. En este capítulo, intentamos destacar algunos de los factores más sobresalientes de la economía política que probablemente afecten la posibilidad de lograr un cambio institucional, y asimismo mostrar en qué forma estos factores, si se toman en cuenta con seriedad, pueden mejorar tanto el análisis como la implementación de tales cambios.

Los factores que aumentan la demanda por cambios institucionales

Hay muchas fuentes que pueden aumentar la demanda efectiva por cambios institucionales y no todas ellas son políticas. Entre éstas podemos mencionar las innovaciones tecnológicas, impactos económicos externos, desastres naturales o causados por el hombre y experiencias extranjeras,

tanto positivas como negativas, las cuales todas tienen un poderoso efecto de demostración.

La globalización es un ejemplo destacado actualmente en la región que ya hemos analizado. Los países en cuestión ahora comercian una porción mayor de su producción interna con el resto del mundo y reciben mayores volúmenes de inversión extranjera como proporción de su inversión interna que hace dos décadas. Según se señaló en la introducción, esta creciente incorporación a la economía mundial ha llevado a que los empresarios y las empresas tomen conciencia de que su competitividad internacional está altamente afectada por la calidad de las instituciones nacionales. Tanto la propagación de la crisis del peso mejicano en 1994-95 como la más reciente crisis financiera asiática, han demostrado la creciente vulnerabilidad de las economías nacionales a los impactos de eventos externos dentro de un

mundo caracterizado por una creciente integración financiera. Más aún, la globalización conlleva efectos potenciales adversos en términos de distribución, lo que resulta necesario compensar por medio de nuevas estructuras institucionales (esto es, redes de seguridad social y un mejor acceso de los grupos vulnerables a educación de calidad).

En otro frente, el fin de la Guerra Fría y el énfasis tanto mundial como regional en la democratización y la promoción de los derechos humanos ha impulsado una demanda por instituciones políticas más transparentes y responsables y un poder judicial reformado. En América Latina y el Caribe, la devolución de poder a los gobiernos locales, la elección directa de los alcaldes, la creciente importancia de los poderes legislativos y la formación de organizaciones de base y nuevos partidos políticos, son manifestaciones de estas mayores demandas.

El cambio institucional se ve favorecido por eventos como la globalización, ya que proporcionan el contexto dinámico en que se producirá este cambio y aumentan la conciencia de la sociedad de que "ya es tiempo de cambio". De tal modo, las crisis económicas de la década de los ochenta causaron la aceptación y posterior adopción generalizada de los sistemas de comercio e inversión que recomendaban los expertos técnicos tanto dentro como fuera de la región. A su vez, la adopción de estas nuevas políticas exigió un cambio en las reglas que regían el comercio internacional. Incluso, llevó al desmantelamiento de algunas organizaciones, por ejemplo los organismos encargados de los sistemas de licencias de importación, y a la creación de otros, a saber, los organismos antimonopolio y aquellos que evalúan el impacto de las prácticas comerciales "desleales". Resumiendo, es posible que la estructura institucional predominante se perciba a nivel generalizado como incompatible con la manera en que está evolucionando el mundo (o un país, región o sector). Factores que previamente habían reducido los parámetros para un cambio, en especial el peso acumulado de la historia y cultura, ahora se transforman o parecen ser menos restrictivos. Y esto se traduce en una mayor demanda real por cambios institucionales.

A largo plazo, el factor más importante para impulsar la demanda por cambios institucionales es el aprendizaje o la acumulación de conocimientos (North, 1990). A lo largo del tiempo, los agentes evalúan el funcionamiento de los arreglos institucionales en base a su propia experiencia. El conocimiento acumulado les permite una mejor compren-

sión del tipo de normas que pueden ser más eficaces para solucionar los problemas implícitos que buscan resolver las reglas existentes y los habilita para identificar los nuevos problemas que requieren soluciones institucionales. Sin el aprendizaje social, una sociedad se puede ver atrapada por décadas en el perverso equilibrio caracterizado por instituciones de baja calidad, una lenta acumulación de conocimientos y un escaso crecimiento y cambio institucional. El papel que desempeña el aprendizaje social dentro del cambio institucional nos remite a la importancia decisiva de la educación en el largo plazo. Independientemente de las fuerzas implícitas que aumentan la demanda efectiva por cambios institucionales, la educación es vital para promover una estructura institucional adaptable.

La provisión del cambio institucional: La función de los agentes sociales, grupos de interés y acción colectiva

Los factores que afectan la "oferta" del cambio institucional, incluyendo cuánto cambio ocurrirá, a qué ritmo y en qué dimensiones, son numerosos y muy variados y no pretendemos presentar una lista completa de ellos. Hay muchos aspectos técnicos altamente complejos, pero aquí nos centramos en los factores de la economía política que afectan la probabilidad de que una mayor demanda por cambios efectivamente produzca resultados. Esto se debe a que la naturaleza de los cambios institucionales que se emprendan probablemente dependerá mucho de la manera en que el sistema político procese (o no) las demandas por cambio que mencionamos anteriormente. El análisis que presentamos a continuación se centra en tres temas generales: los agentes sociales y los factores que afectan su capacidad de actuar colectivamente; las organizaciones políticas, por ejemplo partidos políticos, que desempeñan una función importante como intermediarios entre tales agentes y las instituciones formales y organizaciones de gobierno; y algunas características de las propias instituciones formales.

Interés social en el cambio

Cuando se intentan comprender el porqué y el cómo de los cambios institucionales, es necesario identificar y caracterizar con precisión los intereses sociales que están en juego. Obviamente, éstos variarán de país a país (inclusive entre regiones dentro del mismo país) y de sector a sector.

En este contexto, es necesario entender cuáles son los

agentes sociales que buscan realizar cambios institucionales e identificar sus intereses. Hay que evaluar los recursos (financieros, de organización y políticos) que pueden aportar a la reforma. Asimismo, quién se beneficia o pierde con el arreglo institucional vigente y quién se beneficiaría o perdería con los cambios propuestos. Resumiendo, es necesario entender claramente las principales divisiones sociales en torno al cambio institucional y conocer la naturaleza e intensidad de las demandas de los principales agentes. Bardhan (1997) explica que "el ordenamiento institucional de una sociedad a menudo es el resultado de los conflictos distributivos estratégicos entre los diferentes grupos sociales. En ocasiones, la desigual distribución del poder y de los recursos puede bloquear el reordenamiento de estas instituciones de manera tal que favorezca una cierta evolución general".

Expresado de otra manera diferente, los cambios en la capacidad relativa de las organizaciones para influir en la formación de las instituciones puede derivar en cambios institucionales, ya sea porque algunas organizaciones nuevas de gran poder pueden considerar que la estructura institucional existente no es conveniente para sus intereses, o porque las organizaciones o grupos de interés ya existentes ven drásticamente reducidos sus ingresos netos debido a la estructura institucional vigente o porque ven debilitada su propia capacidad para oponerse a un cambio institucional (estos dos efectos se presentan en momentos de crisis económicas o financieras). Además, una crisis económica y otros eventos exógenos, tales como cambios tecnológicos, pueden modificar la visión de los grupos de interés u organizaciones acerca de los costos y beneficios de determinadas instituciones. En consecuencia, no sólo los cambios en la capacidad relativa de las organizaciones generan cambios institucionales. Al cambiar la percepción de organizaciones influyentes, es posible que éstas apoyen las reformas institucionales o no se opongan a ellas con tanta determinación.

El reconocer que algunas organizaciones pueden encabezar el cambio de las instituciones es un elemento importante de este proceso. El concepto político que podemos llamar teoría "del interés privado" es de especial importancia. Éste sostiene que los grupos de interés privado pueden promover cambios políticos e institucionales (o impedirlos) para servir sus propios intereses. Por consiguiente, esta teoría es consistente con la de Bardhan al destacar que los conflictos de distributivos entre los grupos

de interés constituyen un determinante importante del cambio institucional.

Acción colectiva

Una de las formas mas prominentes de abordar estos problemas según la literatura económica sobre instituciones es centrándose en los costos que representa para los individuos y, especialmente, para las organizaciones la acción colectiva en la prosecución de sus intereses (ver Olson, 1965). La "acción colectiva" es costosa para cada miembro de un grupo, sin embargo los beneficios recaen sobre todos sus miembros. Por consiguiente, existen incentivos para que los individuos y organizaciones actúen de manera oportunista ("free riders") y dejen que otros paguen por los costos de organización y coordinación de las actividades grupales, entre ellas la promoción de los intereses políticos (Becker, 1983).

Olson (1965) identificó varias características de los grupos de interés que afectan la probabilidad de que se forme un grupo de esta naturaleza y su eficiencia en caso de llegar a formarse. Por ejemplo, a menor número de miembros, mayor es la probabilidad de que se actúe colectivamente ya que los costos de coordinar y hacer cumplir los requisitos de membrecía son menores cuanto menor es el grupo. De manera similar, si los miembros se encuentran concentrados geográficamente, los costos de la acción colectiva serán inferiores. Por consiguiente, los costos de la acción colectiva no sólo se reducen a los recursos necesarios para la prosecución de un objetivo en particular (por ejemplo, aportes a una campaña política, promoción de intereses políticos, etc.), sino también incluyen los costos de monitoreo del comportamiento de los miembros para impedir el oportunismo de los "free riders". Cualquier factor que ayude a reducir dichos costos normalmente también mejorará la capacidad de los miembros de actuar de manera colectiva.

Además, el patrón de distribución de los costos y beneficios de determinadas reformas institucionales también afecta la probabilidad de que los grupos de interés afectados actúen de manera concertada para apoyar u oponerse a ellas. A menudo se ha sostenido que las reformas que benefician a un gran número de personas, pero que tienen consecuencias negativas para grupos específicos, serán especialmente difíciles de implementar. Cuando los beneficios están dispersos, éstos parecerán pequeños en relación a los costos de actuar colectivamente (Becker, 1983), de modo que estas reformas encontrarán un apoyo escaso y mal coor-

dinado. En cambio, los perdedores evidentes y concentrados tendrán fuertes incentivos para cubrir los costos de la acción colectiva para oponerse a las reformas.

Grupos de interés latentes

Este planteamiento implica que en cualquier sociedad encontraremos grupos de individuos y organizaciones que tienen intereses comunes, pero que son incapaces de organizarse como un grupo de interés; Olson (1965) se refirió a estos grupos como grupos de interés "latentes". Es decir, en el caso de existir muchos beneficiarios potenciales en una determinada reforma institucional, los costos de una acción colectiva posiblemente sean demasiado altos y su voz no se oír en los debates políticos. Sin embargo, no sólo los costos de la acción colectiva y los recursos necesarios para promoverla se oponen a dicha acción. A menudo, la falta de información sobre los detalles y consecuencias de las prescripciones normativas también es un obstáculo. En otras palabras, es posible que los votantes comprendan claramente lo que es de interés para ellos, pero no conozcan la especificidad de los detalles y asuntos técnicos de los debates sobre políticas.

Este tipo de grupos de interés latentes parecen ser especialmente numerosos en América Latina y el Caribe. Las causas para ello son múltiples, entre otras, la desigualdad en la distribución de ingresos y riquezas (incluyendo el capital humano), ambas desgraciadamente muy evidentes en la región. De hecho, esta desigualdad podría ser la principal barrera a la acción colectiva de muchos de los agentes sociales de esta región. Muchos potenciales grupos de interés no han contado ni con los incentivos ni con los recursos para comprometerse en una acción colectiva eficaz.

Dentro de América Latina y el Caribe, muchos de estos grupos de interés latentes han sido "comprados" o cooptados por la distribución clientelista de favores y "bienes parcializados" *ad hoc* por parte de los políticos, en especial a nivel local. Estos vínculos tipo patrón-cliente, sin duda la forma predominante de representación política en gran parte de la región durante mucho tiempo, son contrarios al establecimiento de organizaciones políticas eficaces más estructuradas y de base más amplia. Sin embargo, la proliferación de organizaciones de base en toda la región durante los últimos años tiene la posibilidad de alterar significativamente el patrón recién descrito. Esta tendencia podría intensificar la demanda por cambios institucionales originada desde de la sociedad civil y podría aumentar significa-

tivamente las posibilidades de construir coaliciones en favor del cambio.

Formación de coaliciones

El énfasis sobre la constelación de fuerzas sociales en juego y en cómo estas fuerzas se comprometen en una acción colectiva en favor de sus intereses, lleva al problema de la construcción de coaliciones en favor de los cambios o reformas. La preocupación más importante es cómo construir tales coaliciones dentro de países y sectores específicos. ¿Qué función desempeñarían los mecanismos compensatorios y la cronología, el ordenamiento secuencial y la incertidumbre?

Se han examinado numerosos factores que parecen ser responsables de la construcción de coaliciones en favor de los pobres en el contexto de la economía política de la reducción de la pobreza. Se llegó a la conclusión fundamental de que también es necesario incorporar compensaciones para los grupos no pobres (Ascher 1984; Banco Mundial, 1990). Algunos cambios institucionales parecen oponer directamente a los pobres contra los no pobres, pero dado que el destino de ambos grupos con frecuencia pueden estar vinculados, esto permite formar coaliciones que trascienden la división pobres/no pobres. Por ejemplo, es posible formar coaliciones a lo largo de líneas sectoriales (como agricultura versus industria) o líneas geográficas (como los intereses del noreste brasileño versus la región meridional más desarrollada). En lugares de América Latina y el Caribe donde se han realizado reformas institucionales para beneficiar a los pobres, su éxito normalmente también ha modificado la posición de los oficinistas, profesionales y de la pequeña o mediana empresa.

Esquemas compensatorios

En términos más generales, existen varios tipos de esquemas compensatorios que se pueden usar para compensar a los perdedores y ganadores de las reformas a fin de disminuir su oposición o movilizar su apoyo (Edwards y Lederman, 1998). En el Cuadro 2.1, se describen algunos ejemplos de cinco tipos de mecanismos compensatorios que han sido utilizados en diferentes circunstancias.

- El primer tipo es una *compensación directa*. Normalmente se utiliza en la forma de una transferencia monetaria o de subsidios a los perdedores de reformas específicas. Por ejemplo, se suelen implementar esquemas de ayuda transitoria junto con los programas de liberalización comercial. En el caso de Chile,

CUADRO 2.1

La economía política de la reforma y los mecanismos compensatorios

MECANISMOS	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y ALGUNOS EJEMPLOS
A. Compensación directa	<i>Los grupos que se ven afectados directamente por la reforma son compensados a través de la transferencia de efectivo o valores financieros.</i> De esta manera, las autoridades esperan que disminuya el grado de oposición de ese grupo a esa reforma específica. Entre los ejemplos de este tipo de mecanismos compensatorios se puede mencionar el reparto de acciones de empresas privatizadas entre los trabajadores de la empresa y programas de ayuda transitoria para los trabajadores que pierden sus trabajos como consecuencia de la liberalización comercial. El aumento de los pagos líquidos después de una reforma del sistema de seguridad social también es otro buen ejemplo de este tipo de esquemas de compensación directa.
B. Compensación indirecta	Este mecanismo implica la <i>compensación de grupos afectados por una determinada reforma mediante el ajuste de otra política que aumente de manera indirecta sus ingresos o disminuya sus costos de producción.</i> En algunos casos, este tipo de compensación indirecta es "automática", resultando de las fuerzas económicas normales que intervienen. En otros casos, es el resultado de medidas de política específicas. Uno de los mecanismos compensatorios más importantes es el tipo de cambio real. Al devaluar este tipo de cambio, los sectores de sustitución de las importaciones se ven compensados parcialmente, mientras que los exportadores experimentan un auge adicional. Otra forma común de compensación indirecta son las exenciones tributarias otorgadas a los sectores afectados por la flexibilización de las regulaciones.
C. Compensación cruzada	<i>Este mecanismo implica la transferencia directa o indirecta de recursos a grupos no afectados directamente por la reforma,</i> para así obtener su apoyo político. La transferencia de acciones de las empresas privatizadas a la población en general, como se hizo en el programa de capitalización boliviano, constituye un buen ejemplo práctico de este mecanismo.
D. Compensación por exclusión (o sea, exenciones)	<i>Este mecanismo implica la exclusión de un determinado grupo de poder de los efectos de una reforma, o la aplicación de políticas que de hecho exoneran a algunos sectores de la reforma para diluir su oposición política.</i> Al permitir que estos grupos mantengan determinados privilegios, se espera que no se transformen en antagonistas activos. El tratamiento especial que se otorgó a las fuerzas armadas chilenas en el marco de la reforma del sistema de seguridad social es un ejemplo clásico de este tipo de mecanismo de compensación.
E. Compensación política	<i>Este mecanismo conlleva la política del "garrote y la zanahoria":</i> por ejemplo, la designación de representantes influyentes de determinados grupos en puestos gubernamentales de alto nivel. Esto a menudo envía una señal (simbólica) a los grupos de interés de que se responderá a sus inquietudes.

Fuente: Edwards y Lederman (1998).

por ejemplo, el gobierno ofreció un programa de empleo mínimo durante la década de los setenta a fin de aliviar (aunque exigüamente) el desempleo causado por la liberalización comercial y la reducción del empleo público.

- Hay *compensaciones indirectas* que suelen ser consecuencia de fuerzas económicas (como la devaluación de las divisas que normalmente se producen después de las políticas de estabilización y liberalización comercial), o pueden ser medidas deliberadas de política que compensan a los grupos afectados por una determinada reforma a través del ajuste de otra política que incrementa indirectamente sus ingresos o reduce sus costos de producción u organización. En varias ocasiones dentro de las reformas educacionales se mantuvo la estructura centralizada de negociación colectiva de los sueldos y niveles salariales de los maestros de manera de disminuir la oposición de los sindicatos de maestros a otras reformas de la educación.

- Las *compensaciones cruzadas* conllevan cambios en otras políticas que aumentan los ingresos o disminuyen los costos de los potenciales partidarios no afectados por el cambio de la política bajo consideración. El programa de capitalización boliviano, por ejemplo, movilizó el apoyo público a las privatizaciones, aún cuando las privatizaciones en sí no habrían necesariamente afectado negativamente a la población (de hecho, en términos generales deberían producir beneficios).
- Las *compensaciones por exclusión* se basan en exenciones de las reformas a determinados grupos que de lo contrario paralizarían el esfuerzo reformador. Como ejemplo específico podemos mencionar la no participación de los militares chilenos en la privatización del sistema de seguridad social.
- Por último, las *compensaciones políticas* se pueden lograr, por ejemplo, incorporando líderes de los grupos opositores a los gobiernos que buscan introducir reformas.

El hecho de poder compensar a los ganadores y perdedores, ya sea por no oponerse o por apoyar las reformas institucionales, también implica que las propuestas de reforma pueden incluir varios cambios de política en un solo paquete. Por consiguiente, los paquetes de reforma propuestos pueden incluir mecanismos compensatorios, donde un elemento lesiona los intereses de un grupo, pero otro ofrece una compensación.

Inconsistencias cronológicas y otras complicaciones

Los esquemas compensatorios, sin embargo, conllevan otras complicaciones políticas. Por ejemplo, ¿serán suficientes los esquemas de compensaciones prometidas que se implementarán en el futuro para mitigar la oposición a las reformas institucionales? ¿Es éste el tipo de problema de inconsistencia cronológica que normalmente se plantea en los análisis de opciones macroeconómicas (Kydlund y Prescott, 1977)? ¿Es posible hacer fracasar los esquemas de compensaciones prometidas si las reformas iniciales fortalecen a determinados grupos de interés que posteriormente intentarán oponerse a la aplicación de tales mecanismos? La inconsistencia cronológica (esto es, si los elementos del paquete de reformas o esquemas compensatorios no son creíbles a lo largo del tiempo) también puede generar un sesgo en favor del *status quo*, ya que los partidarios potenciales podrían retirarse de la coalición si las promesas no son creíbles. En el Recuadro 2.1 se analizan los problemas de credibilidad cronológica que puede experimentar una secuencia de reformas del sector financiero técnicamente óptima debido a factores políticos.

Graham y Naím (1998) también argumentan que la secuencia cronológica en que aparecen los costos y beneficios de las reformas institucionales imponen retos políticos especiales. Por ejemplo, sostienen que una diferencia básica entre los programas de estabilización y las reformas institucionales es precisamente la secuencia en que se van absorbiendo los costos y beneficios de cada reforma. La estabilización macroeconómica conlleva consecuencias positivas inmediatas por vía de la disminución de la inflación y, quizás, el aumento del ritmo de crecimiento. En el caso de las reformas institucionales, es posible sostener que parte de sus beneficios sólo se harán evidentes después de un largo período de gestación, mientras que sus costos (percibidos especialmente por grupos de interés bien organizados) se manifiestan desde el principio. En este contexto, puede resultar políticamente complicado implementar

reformas institucionales o al menos más complicado que llevar a cabo programas de estabilización macroeconómica.

Sin embargo, se debe señalar asimismo que la estabilización dentro de América Latina y el Caribe (o las reformas "de primera generación") estuvo acompañada de otras reformas, entre ellas la liberalización comercial, que también produce costos iniciales y beneficios retardados. Más aún, algunas reformas institucionales pueden generar efectos positivos inmediatos para sus principales beneficiarios. Por ejemplo, la incorporación de cupones de educación tiene efectos positivos inmediatos para las familias que usan los cupones para obtener acceso a una mejor educación. La introducción de la libre elección y competencia entre los servicios de salud tendrá efectos similares. De hecho, las reformas institucionales que mejoran la capacidad de los individuos u organizaciones para usar estrategias de "salida (opción)" o "voz (participación)" y proporcionar los incentivos adecuados a sus "agentes", pueden resultar políticamente populares. De hecho, otorgar opción (salida) y poder (voz) son buenas políticas desde los puntos de vista técnico y político. En todo caso, si bien la secuencia de los costos y beneficios de las reformas institucionales puede plantear algunos desafíos políticos, éstos se pueden superar a través de diversas estrategias de reforma, entre ellas la utilización de los mecanismos compensatorios analizados anteriormente.

Otro aspecto importante planteado por Fernández y Rodrik (1991) es que las propuestas de reforma pueden ser rechazadas por los votantes (o individuos, e incluso grupos de interés) debido a la incertidumbre acerca de sus beneficios. Es posible que esta incertidumbre se presente cuando se introducen varias reformas simultáneamente (lo que dificulta la evaluación de beneficios netos por parte de los individuos) o cuando la información sobre los detalles y consecuencias de las políticas es imperfecta. Ya se ha señalado que los grupos de interés latentes pueden ser el resultado de la falta de información, en especial referente a los detalles técnicos o efectos distributivos de las reformas institucionales o de política. Estas consideraciones plantean la necesidad de vincular las propuestas de reforma con campañas de información pública. Sin embargo, de todos modos podría ser necesario "empaquetar" las reformas para ofrecer "algo a todos". Esto podría ser necesario para generar apoyo político o reducir la oposición a reformas institucionales específicas (Tommasi y Velasco, 1996).

RECUADRO 2.1

Problemas de inconsistencia cronológica en la economía política de la reforma del sector financiero

Consideremos la relación entre cinco reformas del sector bancario: la privatización de los bancos estatales, la liberalización de las tasas de interés, la admisión de la propiedad e inversión extranjera en el sector, la liberalización de los servicios financieros transfronterizos y el fortalecimiento de la supervisión y regulación prudencial. Supongamos que un gobierno reformador decide implementar las cinco políticas, pero debe decidir sobre su ordenamiento secuencial. Idealmente, debería emprender primero la privatización, liberalización de las tasas de interés, admisión de la competencia y participación extranjera dentro del sector bancario interno y fortalecimiento de la supervisión y regulación, antes de liberalizar los servicios financieros transfronterizos, ya que de lo contrario podría desencadenar una crisis financiera. Seguramente los reformadores saben que las cinco reformas redundarían en el bienestar del país a largo plazo, pero posiblemente se enfrenten con restricciones de tipo político y fiscal para la aplicación de las cinco políticas en la secuencia óptima.

A fin de aumentar los ingresos fiscales al momento de la privatización, los gobiernos a menudo otorgan protección contra la competencia extranjera dentro del mercado interno. Sin embargo, la liberalización de las tasas de interés normalmente lesiona los intereses de algunos grupos importantes que se beneficiaban de las anteriores tasas artificialmente bajas. Por consiguiente, es posible que los reformadores decidan realizar primero la privatización, la liberalización de las tasas de interés y la liberalización de los servicios financieros transfronterizos (que permite que las entidades nacionales tengan acceso a los mercados financieros extranjeros más baratos) y posponer la implementación de la reforma de la competencia extranjera y de la normativa hasta una fecha posterior. En este contexto surge el problema de la inconsistencia cronológica, porque es probable que los bancos recientemente privatizados prosperen en este entorno protegido y también aumenten su influencia política, lo que les permite impedir la prometida apertura del sector bancario nacional a la competencia extranjera o a la reforma prudencial. En otras palabras, en este contexto no resultan verosímiles las prome-

sas de una apertura del sector a la competencia extranjera y del mejoramiento de la supervisión y regulación.

Por consiguiente, no es de sorprender que en las etapas iniciales del proceso de reforma muchos reformadores latinoamericanos hayan optado por permitir el endeudamiento directo con los bancos extranjeros a través de la liberalización de estos componentes de la cuenta de capital. Esta política tiene la ventaja de proporcionar acceso al financiamiento extranjero más barato sin tener que estimular la competencia extranjera dentro del sector interno. En este sentido, la liberalización de la cuenta de capital constituye una forma de mecanismo de compensación indirecta: Compensa a los prestatarios nacionales privilegiados anteriormente por el aumento de las tasas de interés (y por la liberalización comercial que muchos países de la región implementaron de manera simultánea con las reformas financieras). Desafortunadamente, esta anticipada apertura de la cuenta de capital puede ser perjudicial para la estabilidad de medio plazo de las economías en etapa de reforma (ver Edwards, 1984 y McKinnon, 1991). Otra decisión común que adoptaron los reformadores de la región fue la venta de los bancos públicos a los grupos financieros que también eran dueños de empresas del sector real, muchas de los cuales se habían beneficiado de los esquemas de crédito subvencionados. Esto nuevamente es el resultado de la utilización de un mecanismo de compensación indirecta que moviliza el apoyo para las reformas por estos grupos de interés afectados (respecto a la experiencia de Chile, ver Edwards y Lederman, 1998).

En otros lugares, hemos sugerido que la promesa de una apertura del sector interno dentro del contexto de las negociaciones internacionales es un medio para evitar el problema de la desfase inconsistencia temporal en las reformas financieras. Es decir, los reformadores podrían prometer la apertura de sus sectores financieros internos en el contexto de negociaciones comerciales internacionales, lo que significaría un aumento de los costos para los futuros gobiernos si éstos decidieran no implementar las reformas requeridas (ver Perry, 1997).

La intermediación de los intereses sociales

Hasta este momento, nos hemos centrado en analizar la naturaleza y los intereses de los agentes sociales, si es o no posible organizarlos colectivamente en torno a sus intereses y cómo lograrlo, si serán potenciales ganadores o perdedores en el proceso de reforma institucional, y en la manera de movilizar su apoyo por medio de diversos mecanismos compensatorios y otras acciones. Pero la construcción de coaliciones en favor del cambio o de reformas no es sólo un asunto de intereses sociales en juego.

Otro factor importante tiene que ver con la función de intermediación que desempeñan los líderes y las organizaciones políticas, por ejemplo, los partidos políticos. Estos intermediarios agregan los intereses articulados colectivamente por los agentes dentro de la sociedad civil. Ésta es una función política crucial por cuanto permite armonizar los intereses, a menudo contradictorios, de grupos dentro de la sociedad civil y por ende, facilita la adopción y aplicación de las políticas públicas que merecen un apoyo que trascienda los mezquinos intereses políticos de un grupo individual. En la literatura sobre sistemas políticos pluralistas, los partidos políticos son considerados como "agregadores de intereses". Estos partidos también entregan los "lentes de interpretación" y marcos ideológicos a través de los cuales sus partidarios pueden interpretar y evaluar los numerosos y complejos temas de política, sin tener que contar con un conocimiento detallado de cada uno de ellos.

Los partidos políticos han atraído mucho la atención de los analistas políticos de América Latina y el Caribe. Si bien por razones obvias es difícil hacer generalizaciones que sean aplicables a toda la región, muchos partidos políticos parecen no cumplir con los criterios necesarios para representar efectivamente a la aglomeración de intereses existentes.

Mainwaring y Scully (1995) sugieren cuatro criterios para identificar sistemas partidistas "institucionalizados". En primer lugar, debe haber una cierta estabilidad en la naturaleza y las normas que rigen la competencia entre los partidos; los partidos no pueden aparecer repentinamente y luego evaporarse con la misma rapidez. En segundo lugar, los partidos más importantes deben tener profundas raíces dentro de la sociedad, de modo de poder estructurar las preferencias políticas a lo largo del tiempo. En tercer lugar, los principales partidos deben dar legitimidad al proceso electoral; se espera además que las elecciones sean la vía principal para llegar a gobernar. En cuarto lugar, las organizaciones partidarias son importantes ya que éstas no son

simples vehículos para políticos ambiciosos, sino que adquieren valor y posición independientes por sus propios méritos.

Basándose en estos criterios, los autores identificaron marcadas diferencias entre los sistemas de partidos entre los países de la región. Mientras que Chile, Costa Rica y Uruguay, por ejemplo, parecen contar con partidos relativamente bien institucionalizados, éste no es el caso en Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú. Otros países de la región se sitúan entre estos dos extremos.

A menudo se nombra a Brasil como un ejemplo de la fragmentación excesiva del sistema de partidos. En un reciente estudio se concluye que en Brasil "los líderes de los partidos tienen poco control sobre sus miembros y muchos, si no la mayoría de los diputados, gastan la mayor parte de su tiempo en conseguir trabajos y preparar proyectos con fines electorales. Los partidos brasileños rara vez se organizan en torno a asuntos de interés nacional" (Ames 1998, p. 4). Ciertamente Brasil no es el único país de la región en que los partidos políticos parecen no cumplir muy bien con su función de vehículo aglutinador de intereses. ¿Por qué sucede esto?

En los textos pertinentes se dan muchas razones:

- Algunos observadores responsabilizan, al menos parcialmente, a los sistemas electorales, y en especial a algunos de representación proporcional que parecen estimular la falta de disciplina por parte de los políticos partidistas.
- Otros se centran en las estructuras y procesos internos de la toma de decisiones, los que supuestamente contribuirían a la manutención de oligarquías partidarias. (Sin embargo, el advenimiento de elecciones primarias al interior de los partidos contradice esta argumentación.)
- Otros estiman que el problema más bien tiene sus raíces en convicciones históricas y culturales de larga data, como la supuesta tendencia al "personalismo" como base para la afiliación política.
- Algunos partidos políticos se vieron "capturados" por intereses sectoriales o de clase relativamente limitados, transformándolos de hecho en poco más que grupos de interés glorificados.
- Algunos se centran en la ya comentada historia de relación patrón-cliente de los políticos de la región; estas relaciones resaltan la importancia de los lazos personales y de afinidad política y por consiguiente,

minimizan la importancia de las organizaciones partidistas formales.

Al notar las aparentes deficiencias de muchos partidos políticos, hay quienes han argumentado que los países de la región se están enfrentando a una "crisis de representación" (Domínguez, 1997). Es posible que esto sea exagerado; resulta difícil sostener que la representación dentro de América Latina y el Caribe sea menor en la actualidad que durante el apogeo de los regímenes autoritarios y militares. Sin embargo, es importante determinar si la democratización formal de la política dentro de la región se ha visto acompañada de avances "reales" en la representación, en especial dentro de los estratos socioeconómicos más bajos. La función que desempeñan los partidos políticos es importante en este debate; ante su ausencia o limitada eficacia, sería más difícil aglutinar, procesar y finalmente abordar los intereses y demandas de la ciudadanía y que éstos fuesen abordados por los líderes de gobierno.

Instituciones gubernamentales en el proceso de cambio

Las instituciones formales del gobierno también afectan las posibilidades de que se pueda realizar un cambio institucional.¹ Por ejemplo, las constituciones y otras normas formales pueden determinar la naturaleza de los controles y equilibrios que existen entre las distintas partes del gobierno, como asimismo en la estructura del sistema político en términos del número de partidos políticos y similares, y pueden determinar los agentes políticos específicos que controlan el destino de reformas institucionales propuestas. Cox y McCubbins (1996) sostienen que los incentivos de los "agentes políticos se ven influenciados en gran medida por las normas que regulan la competencia electoral, mientras que sus capacidades son determinadas conjuntamente por su éxito electoral y los poderes estipulados por la constitución para los diversos cargos gubernamentales en juego (directa o indirectamente) en las elecciones".

En los Capítulos 6 y 7 de este estudio se analizan dos organizaciones de gobierno importantes: el poder judicial y la administración pública. Aquí nos centramos en las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno dentro de los países de América Latina y el Caribe que tienen sistemas políticos presidenciales (y no parlamentarios). Estos sistemas se destacan por dos características: (a) el ejecutivo principal es elegido por votación popular, y (b) la duración del mandato del presidente y de los legisladores es fija. Ni el poder ejec-

utivo ni el legislativo pueden acortar el período del mandato del otro, salvo bajo circunstancias muy extraordinarias.

Sin embargo, decir que la región está caracterizada por sistemas presidenciales de gobierno no es lo mismo que sostener que está marcada por un "dominio presidencial". De hecho, los poderes del presidente frente a la rama legislativa difieren ampliamente a través de la región. Existen grandes diferencias, por ejemplo, en el grado del poder de veto de los presidentes, su posibilidad de promulgar decretos sin tener que recurrir al poder legislativo y mantener el poder exclusivo de presentar nuevas leyes, al menos en determinados ámbitos de política clave. Para complicar aún más el cuadro, tales poderes pueden diferir de acuerdo al tema de los cambios propuestos. Por ejemplo, incluso los presidentes con fuertes poderes de veto pueden carecer de dicha capacidad en relación a temas presupuestarios; e incluso los presidentes con poderes de promulgación en general amplios pueden carecer de éstos respecto a algunos temas específicos. Asimismo, dentro de los diversos países de la región hay diferencias en los procedimientos para enmendar la constitución.

Estas diferencias se muestran en el Cuadro 2.2, donde se presenta un resumen de los poderes presidenciales frente a los poderes del cuerpo legislativo en algunos países seleccionados. Un presidente "proactivo" es aquel que puede establecer, o intentar establecer, un nuevo *status quo*. Un presidente "reactivo" es aquel que sólo puede intentar defender el *status quo* frente a los intentos del legislativo por cambiarlo.

Sin embargo, el poder relativo del presidente no sólo está determinado por la atribución formal de autoridad establecida en la constitución. El apoyo partidario del presidente dentro del poder legislativo es también de importancia primordial. Según se muestra en el Cuadro 2.3, éste también varía ampliamente de un país a otro. Tradicionalmente, el nivel promedio de apoyo presidencial dentro del legislativo, ya sea de parte del propio partido del presidente o de parte de la coalición de partidos que lo apoya, ha sido bajo en Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador. En estos países, los presidentes han estado muy lejos de encabezar el sector mayoritario en el cuerpo legislativo. Más aún, incluso en los casos en que el presidente cuenta con un apoyo casi mayoritario dentro de ese poder, este respaldo con frecuencia se ve invalidado por la falta de disciplina del propio partido del presidente o de la coalición que lo apoya. Si bien la naturaleza de las divisiones sociales y otros factores históricos ocupan,

CUADRO 2.2

Resumen de constelaciones de poderes presidenciales frente al órgano legislativo en las constituciones de América Latina

AUTORIDAD LEGISLATIVA CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE	CONFIGURACIÓN DE PODERES	EJEMPLOS
Potencialmente dominante	Decreto, veto fuerte, presentación exclusiva	Chile, 1980-89 ^a Colombia, 1968-91
	Decreto, veto fuerte	Argentina ^b Ecuador ^{b,c}
Proactivo	Decreto, veto débil, Presentación exclusiva	Brasil, 1988 ^b Colombia, 1991 ^b Perú, 1993 ^a
	Decreto, veto débil	Perú, 1979 ^a
Reactivo	Veto fuerte, presentación exclusiva	Brasil, 1946 Chile, antes de 1973 Uruguay
	Veto fuerte	Bolivia República Dominicana El Salvador Panamá
Potencialmente marginal	Sin veto (en proyectos presupuestarios anuales)	Costa Rica ^b Honduras ^b México ^b Nicaragua Paraguay Venezuela

Notas: Decreto—el presidente puede establecer una nueva ley sin contar con la previa autorización del Congreso (por lo tanto, no incluye decretos de naturaleza normativa). Veto fuerte—su anulación requiere más de la mayoría de todos los miembros. Presentación exclusiva—algunos proyectos de ley importantes, además del presupuesto, deben ser iniciados por el presidente, o bien, el congreso no puede aumentar las partidas de gasto dentro del presupuesto propuesto por el presidente.

a. Decreto limitado fundamentalmente a asuntos fiscales.

b. A los distintos tipos de proyectos de ley se aplican diferentes disposiciones de veto. El presidente colombiano tiene poderes fuertes de veto con respecto al presupuesto, pero un poder de veto débil frente a otras formas de legislación. Ningún otro presidente tiene poder de veto con respecto al presupuesto. Los poderes de veto frente a otras formas de legislación son fuertes en Costa Rica, Honduras y México y casi absolutos en Ecuador.

c. El veto del presidente ecuatoriano no se puede anular en caso de que éste vote el texto completo, si bien el Congreso puede pedir un referendo sobre el proyecto de ley; en caso de que el presidente sólo objetara partes determinadas del proyecto de ley, el veto (del proyecto de ley completo) puede ser invalidado por un veto aprobado con dos tercios de los votos.

Fuente: Mainwaring y Shugart (1997, Capítulo 1).

indudablemente, un lugar importante en la determinación del grado de proliferación partidista dentro del poder legislativo, las investigaciones también han demostrado la importancia de factores tales como la elección simultánea del presidente y miembros del cuerpo legislativo, diversos sistemas de representación proporcional y las características de las instituciones (reglas) de la rama legislativa (Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997).

El reconocer tanto los poderes constitucionales formales como los poderes proselitistas del presidente lleva a una comprensión más global de su capacidad de realizar cambios, entre ellos un cambio institucional. En el Cuadro 2.4 se combina un aspecto de cada uno de los poderes y se logran ciertos resultados instructivos. Por ejemplo, sólo en Argentina el presidente tiene poderes constitucionales fuertes, acompañados por un respaldo al menos moderadamente fuerte dentro del órgano legislativo. En muchos otros casos, presidentes que contaban con poderes constitucionales fuertes tenían un respaldo relativamente bajo dentro del poder legislativo, dificultando una acción decisiva a nivel del ejecutivo. Es interesante observar que los presidentes de muchos países tienen niveles relativamente bajos de poder constitucional formal y que su fortaleza proviene principalmente del respaldo partidario que gozan en el cuerpo legislativo. Éste es, por ejemplo, el caso del presidente de México, quien históricamente fue considerado quizás el jefe de estado más fuerte de la región. Desde un punto de vista comparativo, el presidente mejicano tiene poderes formales relativamente restringidos, pero se ha visto fortalecido inmensamente por su liderazgo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido político antes hegemónico del sistema mejicano. Si la futura evolución política de México lleva a una mayor repartición del poder con otros partidos políticos, es probable que el poder presidencial mejicano disminuya debido a las disposiciones constitucionales formales. En el Cuadro 2.4 se demuestra de manera más amplia que el alardeado poder del presidente en muchos países de la región está estrechamente ligado a los resultados electorales y las configuraciones partidarias dentro del poder legislativo.

Se sostiene que dentro del actual contexto institucional de la región, las relaciones ejecutivo/legislativo son aún más importantes. Al menos en teoría, la democratización de los sistemas políticos regionales ha incrementado la importancia de la función legislativa. Es por eso que asuntos que han sido primordiales en el estudio de las relaciones ejecutivo/legislativo dentro de las democracias industriales avanzadas, como los procesos y estructuras internas de toma de decisiones del poder legislativo, la adecuación del cuerpo legislativo y el acceso de éste a fuentes de información independientes, como asimismo la naturaleza de la fiscalización del poder legislativo sobre la adopción de decisiones del poder ejecutivo, pueden aumentar en importancia en de América Latina y el Caribe.

CUADRO 2.3

Participación media de congresistas pertenecientes a los partidos del presidente en América Latina (porcentajes)

PAÍS Y PERÍODO	AÑOS	NO. DE ELECCIONES	PARTIDO DE LOS PRESIDENTES		COALICIÓN DE LOS PRESIDENTES	
			CÁMARA BAJA	CÁMARA ALTA	CÁMARA BAJA	CÁMARA ALTA
Argentina	1983-93	6	48,3	52	49,1	52
Bolivia	1980-93	4	33,9	47,2		
Brasil						
Ia	1945-50	3	34,8	44	52,2	48,6
Ib	1954-62	4	26	26	44,8	52
Ila	1985-90	4 ^a	26,9	25,6	37	31,8
IIf	1994	1	12,1	13,6	35,4	42
Chile						
I	1932-73	18	23,3	20,8	41,6	41,2
II	1989-93	2	31,7	28,3 ^b	58,3	46,3 ^b
Colombia	1945-49, 1974-94	11	55,2	56,3	55,2	56,3
Costa Rica	1953-94	11	49,6	—	51,8	—
República Dominicana	1962, 1966-90	8	55,6	69,1	—	—
Ecuador	1978-94	7	22	—	—	—
El Salvador						
I	1985-91	4	47,5	—	—	—
II	1994	1	46,4	—	—	—
Honduras	1981-93	4	54,2	—	54,2	—
México	1982-91	4	65,8	95,8	65,8	95,8
Nicaragua	1984-90	2	65,4	—	—	—
Paraguay	1993	1	47,5	44,4	—	—
Perú						
	1980	1	54,4	43,3	54,4	42,2 ^c
	1984-90, 1995	3	47,1	40 ^c	47,1	43,3
Uruguay	1942-71, 1984-94	11	45,6	43,8	—	41,7 ^c
Venezuela	1958-93	8	41,1	47,4	43,2	47,7

Notas: a. Incluye la elección presidencial indirecta de 1985.

b. En el caso de Chile II, en el cálculo de la participación del presidente en los asientos del senado se incluyó a los senadores designados. Si sólo se consideran los asientos ganados por votación, el porcentaje aumenta al 3,2% para el partido presidencial y al 56,6% para la coalición.

c. No aplica a 1995; con la constitución de 1993, Perú cambió a un cuerpo legislativo compuesto por una sola cámara.

Fuente: Mainwaring y Shugart (1997, Capítulo 11).

El Capítulo 7 señala que la naturaleza de las relaciones ejecutivo/legislativo puede ser un elemento importante en el logro de una reforma viable de la administración pública. En otros estudios se ha demostrado su importancia para un amplio rango de temas políticos. Una línea de investigación útil es aquella que se centra en la alineación de las estructuras de incentivos, de modo que los intereses de los políticos en la supervivencia a corto plazo se pueda armonizar con su deseo de promover objetivos políticos o sociales más globales (como la reforma institucional). Geddes (1994), por ejemplo, ha demostrado que dentro de muchos países de la región, la adopción por parte del presidente de estrategias de nombramiento para los cargos burocráticos más basadas en los méritos, se ha visto altamente afectada por ciertas características fundamentales del entorno político. Estas características incluyen el tamaño del partido del presidente, la disciplina de los miembros

del partido y si el presidente está intentando construir una máquina política mientras ejerce su cargo. En tales estudios se destaca que la armonización de las metas de supervivencia política de corto plazo con las metas de "interés público" de la reforma institucional es central a las reformas institucionales implementadas a través de los mecanismos del proceso político.

Algunas directrices para la reforma

El análisis de este capítulo indica que aún resulta difícil formular una teoría acabada de la economía política del cambio institucional, a pesar de las contribuciones de los economistas y otros científicos sociales. Al centrarse en el cambio institucional como el factor que ha de ser explicado (esto es, la "variable dependiente" en la terminología de las ciencias sociales), es claro que existen diversos niveles explicativos (hablando en términos generales, el nivel de la

CUADRO 2.4

Relación entre los poderes constitucionales y partidarios de los presidentes de América Latina

POTESTAD CONSTITUCIONAL SOBRE LA LEGISLACIÓN	PODERES PARTIDARIOS DE LOS PRESIDENTES			
	MUY BAJA	MEDIANAMENTE BAJA	MEDIANAMENTE ALTA	MUY ALTA
Potencialmente dominante	Chile, 1989 Ecuador	Colombia, 1968	Argentina	
Proactiva	Brasil, 1988	Colombia, 1991 Perú		
Reactiva	Brasil, 1946 Chile, 1925	Bolivia	El Salvador Uruguay	República Dominicana
Potencialmente marginal			Costa Rica Paraguay, 1991 Venezuela	Honduras México Nicaragua

Fuente: Mainwaring y Shugart (1997, Capítulo 11).

sociedad, de intermediación y el formal/gubernamental) que permiten comprender el motivo y la forma en que ese cambio ocurre. Pero la determinación sistemática de las relaciones exactas entre estos niveles o de sus contribuciones independientes a la explicación de los resultados, desde un punto de vista analítico, sigue siendo una tarea incompleta.

Sin embargo, esta investigación de algunos de los temas clave de la economía política del cambio institucional ha iluminado diversos factores importantes que deben ser tomados en cuenta por los agentes interesados en promover reformas destinadas a mejorar la calidad de las instituciones nacionales, sean éstos agentes sociales, gobiernos u organismos internacionales. En suma, estos factores constituyen ciertas directrices básicas para los reformadores de instituciones. Basándose en los conceptos centrales de la economía institucional y la economía política, las directrices son las siguientes:

- *Prestar atención sistemática a la naturaleza de los probables ganadores y perdedores de la reforma institucional* (por ejemplo, sindicatos del sector formal en relación a las reformas del mercado laboral, diversos intereses rurales en relación a la reforma agraria “de mercado”, sindicatos de maestros en relación a la reforma de la educación, varias subcategorías del sector financiero en relación a las reformas financieras, etc.). Siempre hay que tener presente las principales divisiones que parecen separar a estos ganadores y perdedores. Por ejemplo, algunas veces éstas parecen tener una dimen-

sión regional, otras una base sectorial, algunas veces una base dentro de las clases sociales, en relación directamente con su posición dentro de la estructura productiva. En cualquier evento, hay que supervisar de cerca la naturaleza e intensidad del respaldo u oposición que se manifiesta en las encuestas de opinión pública, declaraciones de grupos de interés, demostraciones públicas y similares.

- En base a evaluaciones bien informadas sobre los intereses en juego, *hay que intentar el diseño de esquemas compensatorios que sean políticamente viables y por ende creíbles*. Además, es posible que sea necesario formular promesas acerca de esquemas compensatorios futuros, los que podrían ser un ingrediente clave tanto para la efectividad de las reformas como para su sustentabilidad política. Para aumentar la credibilidad de los esquemas, es posible aumentar el costo de “salida” de los compromisos para gobiernos futuros, suscribiendo a tratados internacionales o compromisos similares, tales como la firma de declaraciones en cumbres presidenciales.
- *Otorgarle poder a los beneficiarios constituye una política correcta e inteligente*. Graham y Naím (1998) han indicado que resulta más probable lograr respaldo para las reformas institucionales si los potenciales beneficiarios participan en el diseño de las nuevas instituciones. Uno de los medios para hacerlo es otorgarles “voz”, según la terminología de Hirschman (1970), la que consiste en un mecanismo de retroalimentación a

través del cual los mandantes ejercen control sobre el proceso de toma de decisiones de sus mandatarios y organizaciones. Según se analiza en mayor detalle en el Capítulo 5, para mejorar el desempeño de las escuelas, una de las posibilidades es otorgar mayor participación a los padres. Este mayor poder (o voz) entonces se transforma en un medio para asegurar que la escuela actúe de acuerdo a los intereses de los hogares. Esto es especialmente importante cuando no se cuenta con la posibilidad de "salida" u opción alternativa. También es bastante seguro sostener que los beneficiarios recibirán con agrado tales políticas. En el contexto de las reformas financieras, la protección de los derechos de las minorías también constituye una estrategia de participación en las reformas, la que no debería enfrentar obstáculos políticos significativos por parte de la opinión pública. La descentralización de las funciones estatales mediante su traspaso a los gobiernos locales es otro ejemplo que en teoría puede otorgar participación a las comunidades locales frente a las burocracias públicas en el contexto democrático.

- *Otorgarle a los beneficiarios mas opciones de donde elegir también constituye una buena política y una forma inteligente de hacer política.* Algunas de las aseveraciones acerca de otorgar poder también se aplican a la entrega de alternativas de "elección" o "salida" a los beneficiarios. Si los mandantes no están satisfechos con la calidad del servicio prestado por sus mandatarios u organizaciones pueden desertar y buscar ese servicio en otro lugar. La amenaza de salida es un complemento a las estrategias de otorgar voz o poder en el marco de las reformas institucionales ya que la amenaza de salida fortalece la estrategia de voz. En el caso de la educación, por ejemplo, la utilización de cupones de educación puede resultar un complemento adecuado (y políticamente popular) a las estrategias de otorgar poder, ya que las escuelas deben responder a las demandas de los padres, en especial si las subvenciones a educación pública están vinculadas a la matrícula de los niños (como en el caso de Chile, por ejemplo) en las escuelas.
- *Las campañas de información masiva deben constituir una parte integral de los intentos de reforma.* Un problema frecuente que surge desde la perspectiva de la economía política es que los grupos de interés latentes son políticamente inactivos como consecuencia, en parte,

de los costos que representa la recopilación de información sobre los potenciales costos y beneficios de determinadas reformas. Sin embargo, si las reformas se visualizan como un bien colectivo, existe una clara justificación para que los reformadores inviertan recursos en explicar los detalles y probables consecuencias de las iniciativas de política propuestas. La información ocupa un lugar especialmente importante en el contexto de los regímenes democráticos, donde los votantes cuentan con estrategias políticas de voz y salida, pero posiblemente no las usan para defender eficazmente sus intereses.

- *Prestar especial atención al respaldo político de las potenciales reformas en el nivel intermedio, en especial entre los líderes y organizaciones políticas partidarias s clave. Se deben evaluar las posibilidades de pactar "tratos" y compensaciones con ellos.* Es necesario estar especialmente atento al "ciclo político", esto es, a la potencial apertura (o cierre) de ventanas de oportunidad para el cambio institucional, dependiendo de las elecciones inminentes.
- *Conocer a cabalidad los facilitadores y obstáculos constitucionales (esto es, formales/gubernamentales) al cambio y reforma institucional* (por ejemplo, las posibilidades de introducir reformas a través de decretos presidenciales, la posibilidad de una reforma cuando una poderosa rama legislativa comparte poderes importantes con el presidente, la posibilidad de crear organismos autónomos o semi-autónomos como enclaves relativamente aislados de las influencias políticas dentro de la estructura formal de gobierno, etc.). Conocer estos aspectos, aparentemente sencillos pero muy importantes, podría facilitar desde ya los cálculos acerca de la viabilidad de una reforma institucional, por ejemplo de la reforma del mercado laboral en Argentina, por nombrar tan sólo un ejemplo, o de la reforma administrativa y de seguridad social en Brasil, por nombrar otro. Habiendo comprendido claramente las fuerzas constitucionales que hay en juego y su relación con las fuerzas partidarias, en especial en el poder legislativo, hay que pensar de manera creativa en cómo explotar las oportunidades y superar las restricciones.
- *Centrarse en reformar la estructura de incentivos constituye una buena política y una forma inteligente de hacer política.* Quizás las reformas más difíciles de implementar

desde el punto de vista político son aquellas que buscan cambiar o reducir el tamaño del empleo público. Esto se debe a dos motivos: en primer lugar, los perdedores tienen caras humanas que se transforman en símbolos de los costos de tales reformas, y en segundo lugar, los empleos públicos a menudo forman parte del juego político con el que se premia a los partidarios de determinados líderes. Por consiguiente, las reformas de la administración pública y de las organizaciones sociales (por ejemplo, escuelas) deben centrarse más bien en la estructura de incentivos y no en cambiar personal o instalar tecnologías de vanguardia. Cabe notar que este enfoque posiblemente no sólo sea más viable en términos políticos que los cambios de personal al por mayor, sino que también sea el método más adecuado desde el punto de vista técnico, dado el énfasis que la nueva economía institucional pone sobre los incentivos.

* * *

Resumiendo, el análisis hecho en el este capítulo nos indica que no es imposible reformar las instituciones de los países de América Latina y el Caribe. Al contrario, la cre-

ciente demanda por instituciones más eficientes en la región puede hacerse coincidir con reformas pertinentes. Lo que se requiere de los eventuales reformadores institucionales es un permanente compromiso político y estrategias cuidadosamente diseñadas para aplicar estos compromisos a sectores específicos. Los analistas políticos, con la ayuda de ciertas herramientas propias analizadas en este capítulo, ocupan un lugar importante en el diseño de tales estrategias junto a los reformadores. La combinación de tendencias históricas que han elevado la demanda por reformas institucionales y el diseño de estrategias de reforma idóneas, que sean sólidas tanto desde el punto de vista técnico como político, brinda a los países de América Latina y el Caribe la oportunidad histórica de cerrar la "brecha institucional" que aflige en la actualidad a la región, una brecha que amenaza la consolidación de las reformas ya llevadas a cabo e impide la implementación de las cruciales reformas de "segunda generación".

Nota

1. El análisis de esta sección se basa en gran medida en Mainwaring y Shugart (1997), especialmente en los Capítulos 1 y 11.

CAPÍTULO 3

Instituciones, gobernabilidad e incentivos en el sector bancario: Redes de protección bancaria

CECIENTEMENTE, LAS INVESTIGACIONES HAN IDO DEMOSTRANDO LA IMPORTANCIA QUE tienen los mercados financieros para el crecimiento económico. Al mismo tiempo, durante las últimas décadas ha emergido un consenso respecto a que las instituciones cumplen una función crucial en el desempeño del sector financiero, en especial debido a la importancia de temas referidos a la información, problemas de representación, costos de transacción y derechos de propiedad revisten para este sector.

Si bien existe un consenso general sobre la importancia de contar con un marco institucional apropiado para que los mercados financieros funcionen adecuadamente, el modo de lograrlo sigue siendo un reto. La teoría de la representación y la teoría de los mercados incompletos proveen marcos útiles para abordar sistemáticamente los temas clave. En este escenario, la calidad de los sistemas financieros es una función de su capacidad para enfrentar problemas de información asimétrica. Estos problemas, si no son manejados de manera adecuada, pueden socavar la capacidad de estimular el desarrollo y crecimiento. También la regulación financiera influye en el grado de estabilidad y eficiencia de los mercados financieros. Las redes de protección financiera tienden a ser, de hecho o *de jure*, un componente importante de estos sistemas. Este capítulo propone ilustrar los incentivos y temas institucionales de los sistemas bancarios haciendo referencia a

mecanismos de redes de protección definidas de manera general, es decir, incluyendo mecanismos de préstamo de última instancia, seguros de protección de depósitos, requisitos de capital, supervisión y políticas de salida. Se hace un intento de destacar aquellos aspectos que son más relevantes para los países de América Latina y El Caribe.¹

En la segunda sección de este capítulo se abordan los aspectos conceptuales de la información asimétrica y los problemas de representación, ilustrándolos especialmente en relación a los contratos de préstamo y depósito. La tercera sección comienza con una revisión de los problemas de información e incentivos que fundamentan la regulación. Las redes de protección han evolucionado a lo largo del tiempo, pero no de modo lineal; en un país dado, los sistemas de redes de protección existentes han sido moldeados por su historia, incluyendo las crisis financieras y las pre-

siones reglamentarias. Por ello, en el resto de la sección se presenta una perspectiva histórica, centrándose primero en los casos de regulación prudencial sin red de protección *ex ante*, y luego considerando ejemplos de presión por redes de protección aún antes de la introducción de bancos centrales. Luego sigue un análisis de los bancos centrales y la provisión de redes de protección (tanto *ex ante* como *ex post*), prestando especial atención al desplazamiento de los riesgos hacia los gobiernos que generan las redes de protección y a los "trade offs" entre el desplazamiento de los riesgos y la profundización financiera.

A lo largo de este capítulo, se considera que la estructura de incentivos que emerge de las redes de protección en los sistemas bancarios depende principalmente de la solidez de tres elementos: capital, supervisión y cierre. Esto se basa en el argumento de que aún cuando no existen redes de pro-

tección *ex ante*, éstas suelen emerger de una forma u otra *ex post*, y con frecuencia de manera improvisada. Dado que aparentemente estos sistemas de seguridad perduran en el tiempo y dada las complejidades que implican, resulta fundamental diseñarlas cuidadosamente *ex ante*. Si bien existen numerosas investigaciones acerca de los requerimientos de capital y la supervisión (inclusive regulaciones impuestas por razones de prudencia y supervisión de organismos oficiales y también supervisión del mercado), los mecanismos de cierre han recibido menos atención en la literatura académica. En la cuarta sección se revisan estos tres aspectos de las redes de protección, destacando las complejidades que significa un cierre.

En la quinta sección se analizan los elementos de una política de salida efectiva, recurriendo a una analogía con acertadas políticas de protección y combate contra incendios. Según esta analogía, una efectiva política bancaria de salida debe apoyarse en reglamentos preventivos, supervisión y requerimientos de capital (códigos de construcción e inspecciones), mecanismos de detección temprana y normas correctivas inmediatas (alarmas de humo, extinguidores de incendio). Debe incluir capacidades de disolución cuidadosamente diseñadas para los casos de quiebra e intervenciones bancarias (rutas de escape para casos de incendios, cuadrillas contra incendios y cuerpos de bomberos), a fin de evitar una evacuación desordenada y un pánico innecesario en el peor de los casos. No se debe permitir que los bancos insolventes y los banqueros incapacitados sigan operando (edificios "condenados" no aptos para ser habitados).

La disolución bancaria es un término muy amplio que no va más allá de los mecanismos de disolución y cierre. Describimos las alternativas existentes y analizamos explícitamente los seguros de protección de depósitos, centrándonos no sólo en su función de control del pánico y propagación de riesgos, sino principalmente en su función de potencial instrumento en la disolución bancaria.

Para el diseño adecuado de redes de protección, es necesario abordar los problemas cotidianos relacionados con los riesgos de la idiosincrasia individual de cada banco, como asimismo con los riesgos sistémicos. Dentro de los sistemas bancarios, es muy común que las reglas del juego respecto al desplazamiento *ex ante* de los riesgos hacia los contribuyentes tiendan a cambiar o a ser ignoradas cuando las cosas se ponen difíciles. En la sexta sección se exploran los riesgos sistémicos y la difícil decisión que enfrenta un gobierno al elegir entre la regulación y la discreción ante una

eventual crisis sistémica. Si bien es difícil en teoría, en la práctica este asunto es aún más complejo. Al respecto, revisamos algunas lecciones pragmáticas y analizamos medios alternativos para abordar el problema. El capítulo finaliza con un resumen y comentarios finales.

Información e incentivos en el sector bancario

Los problemas de información son especialmente serios en los mercados financieros, porque las transacciones financieras se realizan a lo largo del tiempo. Los mercados financieros operan bajo la promesa del pago futuro, lo que implica incertidumbre y riesgos. Los problemas de información aparecen cuando entre los agentes involucrados (inversionistas o depositantes, organizaciones financieras y prestamistas) se producen asimetrías de información sobre la probabilidad de que las promesas hechas se cumplan, es decir, cuando una de las partes cuenta con menos información, o una información menos exacta, que la otra.²

Los bancos cumplen con una doble función, como supervisores delegados de los activos por un lado, y como proveedores de liquidez de los pasivos por el otro. (Dewatripont y Tirole, 1994). Esto genera dos relaciones institucionales: prestador/prestamista y banco/depositante.³ Los bancos cumplen como supervisores delegados de las empresas cuando están dedicados a sus actividades de crédito: numerosos depositantes, en vez de supervisar cada una de las empresas prestatarias, delegan esta función de supervisión en un banco. La habilidad de este último de mantenerse en el negocio depende en gran medida de su capacidad de explotar economías de escala, debido al natural aspecto de monopolio que está implícito en la generación de información. "Conoce a tu cliente", la regla básica de un buen sistema bancario, presupone que los bancos son capaces de reclamar un cierto tipo de derecho de propiedad por la información que recopilan y acumulan. Esto, a su vez, permite que los bancos evalúen el riesgo de los deudores y, por otra parte, limita la capacidad de los deudores de cambiarse fácilmente de banco.

Por el lado de los pasivos, los bancos deben tener liquidez frente a sus depositantes. Estos últimos no siempre saben cuándo necesitarán efectivo, si bien no todos los depositantes tienen necesidades simultáneas de liquidez. Un banco debe poder entregar dinero en efectivo cuando sea necesario y al mismo tiempo, canalizar los fondos desde una reserva de depósitos normalmente pequeños y a corto plazo, a inversiones más cuantiosas y plazo más largo.

Contratos de préstamo

Para prestar dinero, los bancos extienden un contrato de préstamo que, al basarse en la información que sólo posee el banco, no es fácil de transar en los mercados.⁴ Escriturar un contrato de préstamo es el equivalente formal de escriturar una opción de venta sobre los activos de una empresa deudora: la empresa paga cuando puede y deja de cumplir (traspasa o pone los activos a nombre del acreedor) si no puede pagar. Dada la información asimétrica, el banco tiene el problema de determinar *ex ante* la rentabilidad de los proyectos que realizarán los prestatarios. En caso de que el banco (mandante) no pueda distinguir entre proyectos, tendría que cobrar una prima "imperfecta" a todos los proyectos considerando la probabilidad de financiar erróneamente un mal proyecto.⁵ Así, los prestatarios (mandatarios) con buenos proyectos tienen incentivos para buscar su financiamiento en otras partes, dejando al banco con un grupo de prestatarios de mala calidad entre los cuales escoger. Si este problema de selección adversa o información asimétrica es suficientemente grave, hasta podrían no producirse créditos del todo. Un aumento de las tasas de interés tiende a aumentar el problema de selección adversa (Stiglitz y Weiss 1981).

Además del problema de selección adversa, e independientemente de éste, la información asimétrica crea riesgo moral, ya que los prestatarios tienen incentivos para incurrir en riesgos destinados a captar potenciales ganancias en las coyunturas mundiales favorables y no perder más que el capital que invirtieron en el proyecto en las coyunturas mundiales adversas. A este efecto, los prestatarios podrían incurrir en acciones encubiertas que aumentarían la probabilidad de no cumplir después de haberles sido otorgado el préstamo.

Contratos de depósito

Si un contrato de préstamo es el equivalente formal de una opción de venta sobre los activos de un deudor, un contrato de depósito es el equivalente formal de una opción de venta sobre los activos de un *banco*. Los bancos pagan una ganancia por los depósitos. Ésta incluye una prima implícita para cubrir un eventual incumplimiento (la prima sobre la opción de venta implícita). La información asimétrica entre los depositantes y los dueños o administradores de los bancos nuevamente genera problemas de selección y riesgo moral. Si los depositantes no pueden distinguir entre banqueros buenos y malos, el problema de selección adversa creará una prima "imperfecta" que castiga a los bancos

buenos y favorece la entrada y expansión de los bancos malos. Tan pronto como los depositantes entregan su dinero a un banco, se presenta el riesgo moral, ya que el banco tiene incentivos para realizar acciones encubiertas que benefician a sus dueños a expensas de los depositantes.

El riesgo moral implica que los banqueros tienen incentivos para realizar operaciones crediticias más riesgosas, con la esperanza de captar el mayor potencial y mantener el potencial menor limitado al monto del activo neto invertido por los propietarios en el banco. Además, incluso podrían falsear los ingresos y hacer un saqueo a la antigua. Akerlof y Romer (1993) sostienen que el riesgo moral puede ser un estímulo para que el personal directivo y los propietarios de bancos con capital insuficiente y supervisados inadecuadamente realicen operaciones riesgosas que no sólo puedan apostar a la quiebra del banco (es decir, apostando al restablecimiento del banco emprendiendo actividades más riesgosas, que posiblemente *no* dañen a los depositantes o contribuyentes en el caso poco probable de que ganen esa apuesta), sino que efectivamente pueden quebrarlo (es decir, estafar y saquear al banco, un proceso donde los depositantes y/o contribuyentes siempre pierden).

Atenuación de los problemas de representación

Según se analizó, una empresa deudora puede dañar al banco acreedor de dos maneras usuales: desfiguración de los activos (generando un problema de selección adversa) y abuso de estos activos una vez que el préstamo ha sido aprobado (riesgo moral). Tanto los bancos como las empresas encuentran que crear soluciones sin precio, es decir, instituciones, tiene ventajas para atenuar estos problemas y por tanto permiten que el sistema crediticio pueda operar.⁶ En este sentido, los dispositivos de selección, centros de información sobre deudores (agencias que facilitan información sobre la solvencia crediticia de personas y sociedades) y contratos de préstamo son de importancia crucial. Una cláusula estándar en un contrato de préstamo es el límite del monto de endeudamiento que puede tener una empresa, la garantía exigida y la obligación de que los préstamos otorgados por otros prestamistas sean informados al banco. Estas restricciones son una especie de exigencia mínima de capital, ya que limitan el índice de endeudamiento de la empresa.⁷ Los contratos de préstamo normalmente también incluyen alguna exigencia de supervisión. Estas exigencias pueden servir para asegurar que la empresa deudora sea auditada por un auditor independi-

ente, que el banco cuente con un representante en el directorio de la empresa o que los deudores que comparten pasivos dentro de un grupo se supervisen mutuamente. Finalmente, muchos contratos de préstamo son de corto plazo, pero se renuevan. Así el banco puede forzar a la empresa a declararse en mora e incautar los activos (cierre) si es evidente que la empresa no será capaz de repagar el préstamo. Esta disposición limita las pérdidas en que puede incurrir un banco por las medidas que podría tomar la empresa para disminuir el valor de sus activos, una vez que deja de ser viable como empresa.

Las exigencias mínimas de capital, mecanismos de supervisión y mecanismos de cierre en los contratos de préstamo disminuyen el costo de intermediación, ya que permiten que un banco diferencie entre prestatarios prudentes y prestatarios riesgosos. Asimismo, influyen en los incentivos de los prestatarios prudentes una vez que los préstamos han sido otorgados. La utilización provechosa de estas medidas genera profundización financiera: se realizan más proyectos y su realización no depende del autofinanciamiento. Al mismo tiempo, al ser estos proyectos financiados por los bancos, se genera un desplazamiento del riesgo financiero entre agentes privados: las empresas con un pasivo limitado sólo soportan la menor parte del riesgo que involucran sus proyectos y los bancos asumen el resto.

Aún si son introducidos espontáneamente por agentes privados sin aliciente por parte del estado, los elementos de capital, supervisión y cierre podrían atenuar los problemas de selección y riesgo moral de los contratos de préstamo. Sin embargo, esto sólo ocurriría si una sociedad y su gobierno fueran capaces de proporcionar un conjunto mínimo de bienes y servicios públicos confiables que permiten hacer cumplir los contratos a un costo razonable. Esto significa que los derechos de propiedad deben estar bien definidos, las normas de quiebra claramente especificadas en las leyes y costumbres, y que exista confianza en los sistemas judiciales para facilitar la recuperación y ejecución de las garantías, como asimismo para impedir y castigar los incumplimientos de contrato.⁸ Los estados ocupan un lugar importante en el fortalecimiento del marco institucional necesario para hacer cumplir los contratos de préstamo aún cuando el esfuerzo requerido para tener éxito en este ámbito no es independiente de la herencia jurídica de un país. La Porta et al. (1997a, 1998a) muestran que las cláusulas que establecen los derechos de los acreedores frente a sus deudores tienen menos fuerza y son menos

coercitivas en los países cuya herencia jurídica muestra señales de la tradición del derecho civil, en especial del Código Napoleónico, que en los países con una tradición en el derecho común.⁹

Si bien es posible establecer un paralelo entre las asimetrías de información involucradas en los contratos de préstamo y los contratos de depósito, es un hecho que los problemas de selección y riesgo moral asociados son mucho más difíciles de reducir mediante acciones voluntarias de agentes privados en el caso de contratos de depósito. Es verdad que los bancos no regulados tienen incentivos para crear mecanismos que suavicen los efectos de la información asimétrica, ya que los problemas de "imperfección" pueden desembocar en un equilibrio en el que no se producen depósitos bancarios.¹⁰ En efecto, como una solución voluntaria parcial, un banco puede estar dispuesto a someterse a una auditoría externa, con el propósito de generar información creíble y disponible públicamente acerca de sus activos, reservas, préstamos a partes relacionadas y otros datos indicativos de la calidad del banco. Además, los bancos pueden emitir deudas exigibles, por ejemplo pagarés bancarios o depósitos a la vista, en lugar de depósitos a plazo. Al no existir mecanismos de préstamo de última instancia (ver más adelante) o seguros de protección de depósito creíbles, las deudas exigibles crean una restricción de servicio secuencial según el orden de llegada (Mishkin, 1991). Esto lleva a algunos depositantes a invertir recursos en la supervisión del banco. Las deudas exigibles reducen el problema de los "free riders", ya que los depositantes que dependen de terceros para la supervisión están menos aptos para recuperar sus fondos en caso de producirse un pánico bancario. Los depositantes expresarían su descontento dejando el banco si éste no fuera viable y obligando a su cierre.

Estas soluciones voluntarias (no de precios) suelen ser insuficientes en el caso de los contratos de depósito, ya que aquí el problema de los "free riders" es más grave, según da a entender la teoría de la acción colectiva (Olson, 1965). Esta teoría indica que, debido justamente al problema de los "free riders", los grupos más grandes, como aquellos que están compuestos por varios depositantes, suelen ser menos eficientes en el logro de un objetivo común que los grupos más pequeños y concentrados, como es el caso de aquellos compuestos por relativamente pocos bancos. Cuando un depositante invierte en la costosa actividad de recopilar información sobre un banco, es imposible encubrir esa

información a los demás depositantes en forma permanente. Las mismas acciones que resultarían de una información de esa naturaleza (por ejemplo, un retiro masivo de los depósitos de ese banco) revelaría de inmediato la información. Por otra parte, los depositantes individuales normalmente tienen activos financieros relativamente pequeños en un banco, de modo que las costosas actividades de recopilación de información por regla general no les resultan provechosas. Por consiguiente, ningún depositante tiene incentivos para hacer cumplir las cláusulas en los contratos de depósito que emulen las cláusulas que imponen los bancos en los contratos de préstamo. Sin embargo, cada depositante tiene incentivos para beneficiarse gratuitamente de los esfuerzos de generación de información de otros depositantes, usufructuando de sus beneficios sin incurrir en los costos. Esto genera una falla de mercado que proporciona una base para la regulación oficial.

Regulación bancaria y redes de protección

El fundamento de la regulación bancaria se basa en la necesidad de enfrentar las externalidades que el mercado no puede abordar adecuadamente, ya sea a través de mecanismos de precio o de arreglos no de precios instaurados voluntariamente por agentes privados.¹¹ Las regulaciones enfrentan sobre todo las fallas de mercado que surgen de las asimetrías de información. Al igual que en el caso de todas las fallas de mercado, aquellas que resultan de la información asimétrica dentro del sistema bancario crean una brecha entre intereses privados y sociales. La "mano invisible" del mercado no logra producir una convergencia entre ambos. Dado que la falla de mercado clave que debe encararse es aquella que restringe la supervisión de los bancos por parte de los depositantes, existe un motivo para que los organismos fiscalizadores del estado supervisen a los bancos en representación de los depositantes.

Ésta es la hipótesis de representación presentada por Dewatripont y Tirole (1994). Su principal argumento es que para asegurar una supervisión adecuada, el control de los bancos debe ser desplazado desde los poseedores de acreencias blandas (de capital) a poseedores de acreencias fuertes (de crédito) en caso de un desempeño mediocre. Esto se fundamenta en que los accionistas tienden a "apostar a la resurrección" durante tiempos difíciles y por consiguiente no serán supervisores tenaces en los casos de mayor necesidad. Sin embargo, los poseedores de deuda (depositantes), especialmente los pequeños, normalmente

no supervisan a los bancos, como ya se explicó. Por eso, los estados pueden supervisar a los bancos en representación de los depositantes, lo que beneficia significativamente a la sociedad.

El tipo de intervención gubernamental necesaria se centra en la supervisión y regulación impuesta por razones de prudencia,¹² es decir, un conjunto de normas y políticas y procedimientos de supervisión que promueva una mayor "prudencia" en la evaluación del riesgo, la exposición al riesgo y la gestión de riesgos por parte de los bancos y sus clientes. Esta regulación prudencial busca promover la profundización financiera y al mismo tiempo servir de complemento a la supervisión iniciada por el mercado y mejorar el control general dentro del sistema. El diseño e implementación adecuados de esta regulación y supervisión es un tema complejo, especialmente debido a los retos planteados por la rápida innovación financiera y otras realidades cambiantes del mercado. Una regulación prudencial acertada se basa en complementar y respaldar las fuerzas del mercado (Caprio y Klidenberger, 1996). Una regulación gubernamental óptima debe emular los mecanismos de un mercado perfecto (Klein y Leffler, 1981), con el criterio de crear compatibilidad de incentivos, es decir, que los incentivos a los que se enfrentan los diversos agentes converjan de tal modo que eliminen la brecha entre beneficios privados y sociales. Según se indicó en el análisis de los contratos de préstamo, una adecuada regulación impuesta por razones de prudencia en el sistema bancario debe cubrir muy bien las tres dimensiones de capital, supervisión y cierre.

Según se ilustrará más adelante, una regulación de este tipo en de los sistemas bancarios debe proporcionar una red de protección explícita y ni siquiera comprender una red de tipo implícito. Sin embargo, la misma existencia de una red (ya sea explícita o implícita) no sólo presupone una regulación prudencial, sino que incluso aumenta su necesidad. Esto se debe a que las redes de protección dentro del sistema bancario son, por definición, un conjunto de organizaciones e instituciones que implican que el riesgo se desplaza hacia los contribuyentes. Esto origina un tipo de contrato social implícito en el cual el supervisor oficial se compromete a mantener un estrecho control prudencial sobre los bancos a fin de minimizar la exposición de los contribuyentes. Sin embargo, este desplazamiento de los riesgos se considera como el precio que hay que pagar para mejorar la estabilidad del sistema y frenar las costosas externalidades que significan los retiros masivos de depósi-

tos bancarios, las fallas de los sistemas de pago, el colapso general de los créditos, etc., para la sociedad. Si bien a

cubrir el cien por ciento de los pasivos de al menos aquellos bancos considerados como "demasiado grandes para fal-

lir", cuando se los tiene que rescatar, las protecciones que se les dan son inadecuadas. En América Latina, el riesgo que enfrenta el mercado de valores es de tipo global, lo que hace que los participantes del mercado se com-

porten como si ésta no existiera, las protecciones bancarias bien diseñadas *deberían* cambiar el comportamiento y profundizar la intermediación financiera al transferir parte del riesgo al estado.¹³

Una red de protección que opera bien debe equilibrar sus componentes institucionales, es decir, los mecanismos de préstamo de última instancia, los seguros de protección de depósitos, los requerimientos mínimos de capital, la fiscalización prudencial y las políticas de cierre (salida), de modo de controlar cuidadosamente los riesgos de los contribuyentes y al mismo tiempo lograr la profundización financiera generada por la fortalecida capacidad del sistema de resistir disturbios tales como los contagiosos retiros masivos de depósitos bancarios. En último término, una red de protección bien diseñada mejoraría el bienestar social. El adecuado equilibrio entre los componentes de protección se hace más viable en la medida que la arquitectura de la red no mitiga, sino más bien soporta la supervisión, disciplina y control proporcionados por el mercado. En este mismo sentido, cuando los componentes institucionales de una red de protección están diseñados de manera deficiente o implementados inadecuadamente, la protección se hace disfuncional y aumenta los problemas de riesgo moral. Y estos problemas, si son suficientemente graves, aumentan la inestabilidad del sistema y por ende socavan la razón de ser de la red de protección (Calomiris, 1997).

El diseño de estas protecciones también se complica por la aparición recurrente de redes de protección *ex post* en medio de una crisis, el fenómeno "demasiado grande para fallar" y la importancia del riesgo global del sistema (y no de idiosincrasia, propio de los préstamos) para los bancos en economías volátiles como las de América Latina. En efecto, históricamente se ha observado que en aquellos casos donde un sistema formal de redes de protección no logró anticipar las presiones políticas y económicas durante una crisis, aparece una red de protección *ex post*, donde el desplazamiento de los riesgos esta guiado por la discreción del gobierno y no por normas. Así, aún en el caso de que se excluya o se minimice rigurosamente el desplazamiento de los riesgos hacia los contribuyentes por reglas de juego *ex ante*, el comportamiento no se verá influenciado por la percepción más bien invasora de que existe una red de protección para

(por ejemplo, impactos en los términos de intercambio), se presenta el problema respecto a las condiciones en que el seguro de protección de depósitos podría ser considerado una forma de seguro contra catástrofes, donde el gobierno tiene ventajas comparativas para manejar el riesgo global.

Los puntos y temas recién mencionados se explicarán más detalladamente en las siguientes subsecciones, a través de un recuento histórico seleccionado del modo en que aparecen las redes de protección, incluso cuando no fueron establecidas explícitamente *ex ante* y aún antes de la creación de los bancos centrales.

Regulaciones prudenciales sin una red de protección

Antes de la creación de las redes de protección bancaria, era usual que los bancos estuvieran sometidos a una regulación "blanda" impuesta por razones de prudencia. La similitud clave entre ninguna regulación y una regulación blanda es que los mecanismos de cierre normalmente son desencadenados por el retiro masivo de depósitos bancarios y que el estado se mantiene ajeno al proceso de compensación de los acreedores de dichos bancos. La diferencia fundamental es que, en el marco de una regulación blanda, el estado crea leyes y normas que obligan a los bancos a tener procedimientos prudenciales más restrictivos que aquellos que los bancos podrían asegurar a sus depositantes de no existir tales regulaciones.

Para conocer las principales características de una regulación "blanda", se puede examinar la legislación bancaria liberal de los Estados Unidos durante el siglo diecinueve. Después de la promulgación de la ley de bancos libres del estado de Nueva York en 1838, las legislaciones bancarias de la mayoría de los estados crearon una especie de "sistema bancario restringido." Los estados entregaban billetes a los bancos libres a cambio de bonos fiscales del gobierno de los EE.UU. o bonos estatales aprobados. Los bancos libres hacían circular los billetes y, de igual importancia, tomaban depósitos para otorgar préstamos. Estos bancos libres estaban sujetos a mínimas exigencias de capital y, algunas veces, a exigencias de "doble responsabilidad" (los accionistas eran personalmente responsables por un monto adicional que podía corresponder hasta el valor nominal del capital bancario en caso de disolución del banco). El con-

tralor de un estado podía, a solicitud de los depositantes, ordenar la inspección detallada de un banco libre y hacer publicar los resultados.

Entre 1838 y 1863, se produjo la quiebra de muchos bancos libres en los Estados Unidos. Sólo una parte pequeña de los poseedores de pagarés perdió dinero, pero los depositantes perdieron mucho más. A pesar del papel desempeñado por cada estado en la regulación de los bancos libres, los gobiernos estatales no se transformaron en aseguradores de los billetes o depósitos bancarios.¹⁴ Por consiguiente, el sistema bancario libre y otras formas bancarias restringidas funcionaron satisfactoriamente durante el siglo diecinueve en los Estados Unidos, en el sentido de que protegieron los medios de pago (billetes) y los gobiernos no tuvieron que rescatar a los bancos en períodos de crisis. A pesar del hecho de que los depositantes perdieron dinero en tiempos de crisis por la quiebra de bancos, aparentemente no existió una presión real por una red de protección proporcionada por el gobierno. Parte de la falta de respuesta gubernamental tuvo que ver con los sucesivos compromisos de los gobiernos de los Estados Unidos por seguir atados al patrón oro. Parte de la falta de respuesta también puede haber estado relacionada con la forma federal descentralizada de su gobierno. Ya que estas características son poco usuales en las pequeñas economías abiertas de América Latina, un ejemplo histórico de Chile durante el siglo diecinueve puede ayudar a ilustrar cómo los prestatarios de organizaciones financieras sin una red de protección explícita pudieron generar suficiente presión sobre el gobierno para crear una red de protección *ex post*.

Presiones por redes de protección bancarias antes de los bancos centrales

La primera red de protección gubernamental *ex post* documentada en América Latina fue creada en Chile hace aproximadamente 140 años. En los inicios de la década del 1850, fiebres de oro extranjeras habían creado presiones para aumentar las exportaciones de cereales desde el Valle Central de Chile a California y Australia. Pero los grandes terratenientes chilenos, deseosos de expandir su producción, no tenían acceso a créditos a largo plazo, en gran medida porque las leyes hipotecarias existentes estaban mal diseñadas en términos jurídicos. Además, los potenciales prestadores se enfrentaban con el problema de la falta de información confiable sobre las propiedades, la calidad y la situación legal de las tenencias de tierra. La asimetría de información, que podía llevar a una selección adversa, junto

a la falta de un mecanismo legal para hacer cumplir los contratos, desembocó en un problema de "imperfección" que impidió la posibilidad de otorgar créditos a largo plazo.

Éste es un claro ejemplo donde, aún por el lado de los préstamos, se justifica la intervención del estado para fortalecer el marco institucional más amplio que afecta la definición de los derechos de propiedad y el cumplimiento de contratos. En efecto, en 1856, el congreso chileno reaccionó y creó una hipoteca "especial" que otorgaba derechos claros a los prestamistas. Se establecieron los registros de propiedad, para que el público dispusiera fácilmente de información sobre hipotecas, ventas y censos. En apoyo a la nueva ley hipotecaria, el congreso también creó un banco hipotecario auspiciado por el estado, la Caja de Crédito Hipotecario.¹⁵ Los registros de propiedad ayudaron a disminuir el problema de información asimétrica que enfrentaban los prestamistas. Igualmente importante, la Caja se transformó en un supervisor delegado que podía reducir los costos implícitos en las operaciones crediticias al apegarse a las exigencias de garantías obligatorias legales, mantener una cartera de préstamos diversificada y mediante las economías de escala en la supervisión. La nueva ley hipotecaria otorgó un claro mandato a la Caja en la fiscalización de los procedimientos de quiebra (es decir, normas de cierre) si un terrateniente se retrasaba lo suficiente en el pago de las hipotecas. La reforma de las leyes hipotecarias y la creación de la Caja resolvieron el problema de "información imperfecta", permitiendo además que parte del riesgo se desplazara de los terratenientes a la Caja y a los compradores de los títulos mobiliarios de ésta última. La profundización financiera complementaria impulsó la expansión del riesgo y otros avances agrícolas por parte de los terratenientes.

Si bien la rápida expansión del crédito durante cinco años permitió que los terratenientes emprendieran mejoras de capital en sus tierras, también los expuso a los impactos macroeconómicos. Muchos de ellos fueron incapaces de cumplir con sus pagos hipotecarios a fines de la década de 1850, cuando colapsaron los mercados de exportación de California y Australia. En respuesta a las grandes presiones para evitar que se produjeran pérdidas masivas de las tierras, en 1858 y 1859 el gobierno canalizó clandestinamente alrededor de 2 millones de pesos a los terratenientes, los que desvió de un préstamo de 7 millones de pesos para la construcción de una vía férrea financiada por el estado a través del mercado de renta fija londinense. Esta acción gubernamental causó un desplazamiento de los riesgos a los

contribuyentes de impuestos que no estaba previsto en la estructura institucional de la Caja Hipotecaria. En 1860, las presiones de los inversionistas extranjeros que habían contribuido al préstamo para la vía férrea, como asimismo el cambio de gobierno, desembocaron en un intento por recuperar los préstamos clandestinos. Esto causó la contracción económica de 1861 y 1862 y produjo la liquidación de una gran cantidad de tierra. Fue la primera crisis financiera de Chile y una de sus más graves contracciones económicas del siglo diecinueve.¹⁶

Este ejemplo destaca las características comunes de la dinámica de muchas redes de protección financieras implícitas. La Caja Hipotecaria y las reformas legales asociadas se crearon para estimular la profundización financiera. Los procedimientos crediticios impuestos por razones de prudencia eran obligatorios, de modo que, en teoría, el desplazamiento de los riesgos a la Caja estaba cuidadosamente controlado. En la práctica, sin embargo, la Caja expandió sus préstamos hipotecarios con tal rapidez, que quedó extremadamente expuesta al riesgo de un incumplimiento masivo por parte de los terratenientes en respuesta a un "shock" externo. Inicialmente, la amenaza de una ejecución masiva de las hipotecas sobre las tierras creó presiones por una red de protección *ex post* financiada por el gobierno y después contribuyó a una grave contracción de la actividad económica cuando finalmente se liquidaron las propiedades.

La creación de bancos centrales sin redes de protección *ex ante*

La incorporación de los bancos centrales en América Latina a mediados de la década de los veinte tuvo consecuencias de gran envergadura para la profundización financiera y para los incentivos de desplazar los riesgos a los gobiernos. El Banco Central de Chile, al igual que la mayoría de los demás bancos centrales de los países de la costa del Pacífico, fue el resultado de una misión encabezada por Edwin Kemmerer. Este personero fue invitado a establecer un grupo de organizaciones que permitieran que Chile volviera al patrón oro y diera término a la inflación que había surgido en 1878. La Comisión Kemmerer recomendó que se creara un banco central y una superintendencia de bancos, los que conjuntamente debían velar por el desempeño del sistema financiero.

La nueva legislación y estructura institucional no creó directamente una red de protección explícita para los bancos. En cambio, estableció exigencias mínimas de capital, disposiciones de supervisión y autoridad para cerrar bancos.

Así, el sistema chileno de fines de la década de los veinte operó con relaciones capital/activo del 20 a 30 por ciento (muy altas para los estándares actuales), una supervisión muy rigurosa por parte de la Superintendencia de Bancos y un cierre exigible: de hecho, el segundo banco de mayor tamaño fue cerrado en Chile durante el primer año de operación de las nuevas instituciones. De acuerdo a estándares normales, el aparato financiero creado en esa época era suficiente para que el riesgo moral y la selección adversa se transformaran en factores insignificantes. Simultáneamente, este aparato facilitó la profundización financiera al disminuir el costo de la intermediación financiera ya que los depositantes necesitaban una prima más baja y los prestatarios pagaban tasas menores.¹⁷

Al mismo tiempo que excluía una red de protección explícita en las reglas de juego *ex ante*, el nuevo marco institucional proporcionaba otra forma de garantía, una que no era coherente con una red de protección basada en un acceso no verificado a la liquidez del banco central. La legislación estableció una garantía para la conversión de la moneda nacional en una divisa extranjera a un tipo de cambio fijo. Para que tal garantía fuese viable a lo largo del tiempo, se la hizo depender de una norma estricta de emisión de dinero, es decir, que la base monetaria (la moneda nacional más los depósitos de un banco en el banco central) no podía exceder un múltiplo determinado (normalmente inferior a 2) de las tenencias del banco central en oro y divisas. La combinación de un tipo de cambio fijo con el recién instituido entorno de fiscalización del sistema bancario favoreció los flujos de capital y por ende, estimuló aún más la profundización financiera. Sin embargo, esta combinación también implicó el desplazamiento de riesgos al gobierno, por cuanto las obligaciones en moneda extranjera de los bancos contaban con una garantía implícita a cuenta de la paridad fija.

Redes de protección *ad hoc* y externalidades

En América Latina, las redes de protección emergieron del mismo modo que en los Estados Unidos: como una respuesta *ad hoc* a la Gran Depresión. Con el tiempo, la tensión a la que a causa de este acontecimiento se vieron sometidos los nuevos sistemas monetarios (mencionados en la sección anterior) ocasionó el abandono del tipo de cambio fijo. Al igual que en los actuales episodios de crisis financieras, el proceso siguió una secuencia bastante típica. Las autoridades ortodoxas inicialmente se comprometieron a mantener la paridad fija en vista de las salidas de capital

y los masivos retiros de depósitos. Pero simultáneamente, el banco central se vio forzado a alejarse progresivamente de las estrictas normas de emisión de dinero a medida que aumentaba su apoyo para mantener la liquidez de los bancos en dificultades. Este alejamiento erosionó de manera creciente la viabilidad de la paridad fija convertible, la cual con el tiempo fue abandonada. Por consiguiente, en gran parte de América Latina emergieron deliberadamente las redes de protección *ex post*, cuando ya los gobiernos no podían garantizar el funcionamiento del sistema bancario bajo las normas del sistema de cambio fijo vinculado al patrón oro. Estas redes de protección bancarias *ad hoc* creadas en respuesta al impacto provocado por la Gran Depresión salvaron a los bancos, normalmente con el costo de préstamos de emergencia del banco central, espirales de inflación/devaluación que disminuyeron el valor real de los depósitos y moratorias de la deuda extranjera.

La presión por las redes de protección *ex post* está asociada con las externalidades negativas que puede ocasionar un banco en quiebra.¹⁸ Las quiebras de los bancos (en especial cuando se trata de bancos grandes) pueden tener efectos secundarios o de "dominó" en la forma de un alza de precios (altas tasas de interés, inicialmente por parte de los bancos más débiles, pero seguido por el resto de los bancos en una lucha por su participación en el mercado) y un retiro masivo y generalizado de depósitos bancarios. Los depositantes correrán a retirar su dinero para evitar ser el último en la fila.¹⁹ Los depositantes posiblemente se verán cada vez más incapacitados para distinguir entre los problemas de un banco individual y los problemas de todo el sistema, lo que inducirá a los agentes a retirar sus fondos de bancos por lo demás sólidos, ocasionando una quiebra producida por una profecía autocumplida. Esto agravaría la liquidación de emergencia de los activos por parte de los bancos en apuros ya que verían reducidos aún más el patrimonio neto de los bancos. La distribución de las pérdidas entre los acreedores de los bancos, dirigida exclusivamente por la restricción secuencial del servicio frente al retiro de los depósitos, puede resultar ineficiente desde un punto de vista social. Los incentivos individuales en la búsqueda de una liquidez inmediata no serían compatibles con las preferencias sociales por una estabilidad del sistema. Al no cumplir con el servicio de los retiros de depósitos, se podría generar una reacción en cadena que quiebre el sistema de pago, con eventuales altos costos para la economía real. Si a los retiros de depósitos masivos se unen las salidas de capital, ya que es

probable que se esté ante la presencia de una erosión brusca de la confianza en el sistema bancario interno, se produciría una excesiva contracción del crédito, con consecuencias adversas prolongadas para la producción y el empleo.

Estas externalidades son inquietudes serias que fundamentan gran parte de las acciones de las autoridades cuando se producen perturbaciones en los sistemas bancarios. Garantizar la seguridad a toda costa podría originar una disminución brusca en la profundización financiera, como sucede en el marco de una represión financiera, o hacer que el estado respalde la totalidad de las obligaciones del sistema bancario, como ha ocurrido a menudo con las redes de protección *ex post* develadas en condiciones de crisis.

Represión financiera

Se trata de un episodio histórico interesante que ilustra la solución de compromiso entre el desplazamiento de los riesgos y la profundización financiera (o su falta). Con el cierre de las economías de América Latina y el advenimiento de la industrialización por la sustitución de importaciones, muchos sistemas financieros se transformaron en instrumentos de la política de un gobierno. Esto desembocó en graves distorsiones en la asignación de los recursos y "reprimió" el desarrollo de los sistemas financieros (McKinnon, 1973). La represión financiera, sin embargo, generó estabilidad en el sistema bancario, en el sentido de que rara vez se produjo una quiebra de bancos bajo ese régimen. La información asimétrica fue menos problemática para los bancos y los supervisores bancarios ya que muchos de los activos de cartera de los bancos se mantuvieron como reservas del banco central, bonos del tesoro y créditos de bajo riesgo dirigidos a empresas de sustitución de importaciones altamente protegidas. Se permitió la erosión del capital de los bancos.²⁰ La capacidad institucional de supervisión de los gobiernos se debilitó. Por consiguiente, la estabilidad del sistema financiero tuvo su precio: durante el período entre 1930 y 1970 no se produjo profundización financiera alguna en América Latina.

Estos sistemas estables atrofiados implicaron una especie de red de protección que constaba de préstamos e inversiones de bajo rendimiento y tasas de depósito reales negativas dentro de un contexto de controles de capital y altas barreras al intercambio comercial. También se mantuvo una red de protección latente, pero más amplia, en la forma de una función más generalizada del banco central como prestamista de última instancia. Dentro de las consecuen-

cias del desorden económico causado por la Gran Depresión, se modificaron los marcos legales en varios países latinoamericanos a fin de relajar o eliminar las normas de emisión de dinero (normalmente las tasas de cambio fijas vinculadas al patrón oro), permitiendo así que los bancos centrales proporcionaran una liquidez más generalizada y con vencimientos a mayor plazo, no sólo contra efectos públicos del Estado y valores comerciales, sino también contra carteras de préstamos. En la década de los sesenta y setenta, los bancos centrales de algunos países de América Latina se transformaron en la principal fuente de fondos. Como contraparte a este desarrollo, los tipos de cambio generalmente fueron fijos, pero ajustables, dentro de la arquitectura más amplia de Bretton Woods. Por consiguiente, cuando los gobiernos redujeron su exposición al riesgo incorporado en su rígido compromiso de una vinculación al tipo de cambio, su exposición al riesgo aumentó a través de la latente red de protección implícita en los mayores poderes crediticios de los bancos centrales. Esta red de protección latente salió a la superficie en medio de la subsecuente crisis impulsada por la liberalización.

Liberalización financiera

Los intentos de una liberalización financiera en América Latina no estuvieron exentos de sufrimientos. Estos intentos comenzaron en el Cono Sur durante la década de los sesenta y se extendieron por gran parte de la región durante la década de los ochenta y noventa. Los esquemas de regulación financiera no habían cambiado sustancialmente en la mayoría de los países desde los años cuarenta. Pero durante la liberalización, cuando las carteras de los bancos cambiaron de instrumentos fiscales de bajo riesgo y bajo rendimiento a préstamos a empresas, proyectos de construcción y consumidores de mucho mayor riesgo y rendimiento, los problemas de información fueron más graves que durante los anteriores 40 años.

Bajo los escenarios de cambios vertiginosos impulsados por la liberalización financiera y el rápido crecimiento del crédito asociados a ella, la supervisión de los prestatarios por parte de los bancos era difícil, pero los banqueros también mostraron mucha incompetencia en las evaluaciones tanto iniciales como a lo largo del tiempo. Los inspectores oficiales de los bancos demostraron la misma incompetencia en la inspección de los bancos, ya que sus capacidades habían quedado adormecidas durante la condición más bien abúlica de los sistemas atrofiados en el marco de la

represión financiera. La modernización de los organismos fiscalizadores a menudo se iniciaba tímidamente, pero debido a las demoras y típicas complejidades de la reforma institucional, no podía mantener el ritmo de las reformas liberalizadoras de acción rápida.²¹ Adicionalmente, muchos de los mejores inspectores oficiales de los bancos eran contratados por los mismos bancos a sueldos altos; y los inspectores que permanecían en sus puestos eran demasiado pocos y débiles para empeñarse en una supervisión prudencial. Durante la liberalización, el capital de los bancos era insuficiente con respecto a los nuevos riesgos de mayor complejidad; e incluso las relaciones capital/activo publicadas a menudo se sobredimensionaban a través del mecanismo de encubrir o sencillamente no informar los préstamos incobrables y el doble endeudamiento cruzado dentro de un grupo económico.²²

En comparación al Chile de la década de los veinte, el Chile de la década de los años 70 sintió que no podía darse el lujo de seguir normas bancarias ortodoxas por temor a que se revirtiera el proceso de liberalización. Esto, junto con una aparente inquietud creciente entre las autoridades acerca de los riesgos de contagio y del sistema dentro de una economía abierta a los flujos de capital, erosionó la voluntad política de cerrar los bancos cuando era necesario. El mencionado aflojamiento de las normas que regulaban las disposiciones de liquidez del banco central contribuyó a esa erosión ya que los problemas de la banca, profundamente enraizados, se podían enmascarar temporalmente por medio del uso y abuso de los mecanismos de préstamo de última instancia del banco central.

Cuando se desencadenaron las crisis bancarias en los países de América Latina, la primera de ellas en Chile a fines de la década de los sesenta, los gobiernos tendieron a auxiliar a los bancos e implícitamente garantizar sus obligaciones. En Chile, por ejemplo, el rescate del Banco Osorno a comienzos de 1977 salvó a los acreedores extranjeros de pérdidas que habrían terminado con la entrada de capital. Y éstos estaban ayudando a incentivar la recuperación económica. La garantía gubernamental implícita significó que los diferenciales de los bancos, es decir, la diferencia entre las tasas de interés de los préstamos (colocación) y las tasas de interés de los depósitos (captación), fueran mucho más bajos a lo que habrían sido después de 1977. Estos menores diferenciales estimularon aún más la profundización financiera, pero implicaron una excesiva exposición al riesgo. La relación crédito interno del sector

privado/PIB aumentó del 8,8 por ciento en 1977 al 39,3 por ciento en 1981. Pero el seguro implícito en el contexto de los graves problemas de la información asimétrica, la deficiente capacidad de monitoreo y el bajo capital de los bancos también generaron un excesivo desplazamiento de los riesgos hacia el gobierno.

Así, aunque la liberalización financiera en Chile y muchas otras dentro de América Latina parecían ser ortodoxas, el aparente éxito del proceso de liberalización se mantuvo cohesionado por la solidez de una garantía gubernamental implícita de las obligaciones de los bancos. Éste fue el caso de Argentina, Uruguay y Chile a comienzos de la década de los ochenta, Colombia en 1985, Venezuela en 1994 y México en 1995. En cada uno de estos casos, la red de protección bancaria real sólo se reveló *ex post* y de manera *ad hoc* cuando comenzó la crisis financiera.²³

Crisis

La improvisada revelación de las redes de protección *ex post* fue un reflejo del intento de las autoridades por impedir un quiebre del sistema financiero, caracterizado por la quiebra de los sistemas de pago y el colapso del crédito con efectos nocivos y duraderos sobre la actividad económica. Normalmente, las redes de protección *ex post* habían adoptado la forma de una protección generalizada implícita o explícita de las obligaciones de la banca. El caso *ex post* implícito solía aplicarse más bien a situaciones frágiles cercanas a crisis, donde los agentes percibían una creciente disponibilidad de los gobiernos a evitar las quiebras de los bancos, al menos en el caso de los bancos considerados como “demasiado grandes para fallar”, y actuaban acorde a tal percepción. Este tipo de red de protección *ex post* implícita a menudo también incluyó una indulgencia fiscalizadora generalizada y un abuso del acceso a los servicios en caso de falta de liquidez del banco central, los que encubrieron la grande y creciente descapitalización de los bancos, con la esperanza ilusoria de que una recuperación del ciclo económico restauraría la viabilidad de los bancos en dificultades y de sus deudores.²⁴ En los casos en que había comenzado una significativa crisis bancaria, los gobiernos, en un esfuerzo por contener la crisis y en un determinado número de casos, transformaron en explícitas las redes de protección *ex post* que cubrían a todas las obligaciones del sistema bancario (por ejemplo, México en 1995 y los países del sur este asiático durante el año pasado).

Sin importar su forma específica, estas redes de protección *ex post* y a menudo universales para las obligaciones de

la banca, al mismo tiempo que impedían una disgregación financiera, implicaron un desplazamiento masivo del riesgo hacia los gobiernos. También significaron costos sociales de consideración debido a las graves distorsiones a los incentivos que ocasionaron en los mercados financieros, en particular en la forma de un riesgo moral desenfrenado. Cuando la protección de la red de protección *ex post* se extendió en varios casos más allá de los depositantes de la banca, cubriendo hasta a los deudores y propietarios y administradores de los bancos (en México durante 1995, por ejemplo), los incentivos perversos mostraron la tendencia a proliferar todavía más rápidamente, socavando la eficiencia de la intermediación financiera. La experiencia ha demostrado ampliamente que la única manera de sacar algún provecho de estas distorsiones tan importantes es que los gobiernos aprovechen valientemente la ocasión para restaurar la solvencia del sistema bancario a través de programas de manejo y solución de crisis diseñados y ejecutados adecuadamente. El proceso de recapitalización y reestructuración de todo el sistema bancario chileno a principios de la década de los ochenta, y el programa argentino post-Tequila a mediados de la década de los noventa, presentan ejemplos regionales de algunos elementos que debe incluir un “procedimiento óptimo” en este aspecto.²⁵

A medida que los “procedimientos óptimos” en la solución de las crisis bancarias se identifican de manera cada vez más sistemática,²⁶ el diseño de sistemas normativos y de redes de protección que funcionan bien representa un desafío que es necesario enfrentar. Esto se debe en parte a los hechos estilizados que muestran cómo emergen las redes de protección *ex post* sin importar los compromisos previos, lo que en ocasiones implica un excesivo desplazamiento de los riesgos hacia el estado. El diseño de redes de protección idóneas es claramente una tarea muy complicada, en parte porque la experiencia ha demostrado que este excesivo desplazamiento de los riesgos hacia el gobierno y las distorsiones en los incentivos creados por las redes de protección *ex post* son muy difíciles de dismantelar.

El trípode de una red de protección: Capital, supervisión y cierre

Un tema recurrente en nuestro análisis es la aparición *ex post* de redes de protección *ad hoc*, ocasionando un cambio de régimen en el que se abandonan las normas *ex ante*. Esto parece indicar que los esfuerzos verosímiles por “declarar fuera de la ley” el desplazamiento de los riesgos hacia el

estado no son realistas en el caso de los sistemas bancarios, salvo quizás en un conjunto de casos muy restringido.²⁷ Por consiguiente, la concentración en el diseño de sistemas reguladores y de redes de protección *ex ante* que permitan reordenar de mejor manera los incentivos de los agentes resulta de vital importancia.

Las redes de protección que funcionan bien estimularían una profundización financiera sostenible al fortalecer la disciplina de mercado y simultáneamente minimizar y controlar el desplazamiento de los riesgos hacia el estado. Esto permitiría asegurar una mayor capacidad de adaptación frente a disturbios del sistema y por ende, minimizar la probabilidad de un abandono de las normas *ex ante* por coyunturas mundiales desfavorables. Para este propósito, el diseño de redes de protección funcionales aseguraría que éstas refuercen los tres componentes básicos de los mecanismos de capital privado, supervisión y cierre, en vez de suplantarlos. Como se explicará más adelante, un esquema explícito de seguro de protección de depósitos puede ser una función muy útil al momento de asegurar la funcionalidad de las redes de protección, en especial con respecto al elemento más difícil de ejecutar de estos tres componentes: el cierre.

La viabilidad de establecer redes de protección funcionales no es independiente de las condiciones iniciales y plantea problemas importantes de ordenamiento secuencial. Por ejemplo, en países donde un segmento importante del sistema bancario sigue estando descapitalizado o insolvente, los formalismos de una red de protección aparentemente bien diseñada no reducirá la exposición al riesgo, porque el comportamiento de los bancos sin patrimonio neto estaría dominado por incentivos de "apostar a la resurrección" o por saquear el banco a costa de los depositantes o contribuyentes. En estas circunstancias, el primer paso previo a la reconstrucción de una nueva red de protección funcional sería la eliminación de raíz de su insolvencia a través de la recapitalización, fusión o liquidación (Garber, 1997).

Capital

Es el primer componente de una red de protección que funciona bien. El capital es la diferencia entre los activos y los pasivos y representa el capital propio de una empresa. Ya que los propietarios de los bancos tienen un derecho residual sobre los flujos de caja del banco, el capital ayuda a disminuir los problemas relacionados con la asimetría de información al reducir los incentivos para asumir riesgos

excesivos. En otras palabras, al estar involucrada una mayor porción de su propio patrimonio, los dueños de los bancos tendrían un mayor incentivo por supervisar las actividades de sus administradores, ejerciendo presión para mejorar los controles, y menos incentivos para "exprimir" al banco en su propio beneficio y a costa de los depositantes. El capital ordena los incentivos al igual que lo hacen las garantías en el caso de los préstamos. Además, el capital proporciona un "colchón" en caso de pérdidas: a mayor capital, mayor serán también los activos que pueden estar impagos sin que el banco entre en insolvencia técnica, lo que disminuye su riesgo (Koch, 1992).

Desde el punto de vista de los reguladores, un mayor capital es más seguro en términos de incentivos que un menor capital. Sin embargo, también aumenta las tasas de interés en préstamos y disminuye la profundización financiera.²⁸ Así, después de un cierto umbral, puede haber un "exceso" de capital a la luz de otros objetivos de la política para el sector financiero.²⁹ Al mismo tiempo, las fuerzas competitivas de los mercados cada vez más internacionalizados presionan por regular el capital en niveles más bajos, pero esto puede mermar la compatibilidad en términos de incentivos. En este contexto, el establecer normas y dejar que los países determinen libremente sus necesidades individuales por encima de este mínimo ha sido la mejor práctica que se ha usado a nivel internacional.

No existe una fórmula sencilla para determinar cuál es el mínimo nivel de capital más adecuado para un banco. Esto depende de un sinnúmero de factores, entre ellos el grado de volatilidad macroeconómica, la calidad y frecuencia de las inspecciones bancarias, la confiabilidad de la información publicada, el grado de supervisión privada (incluyendo controles internos estrictos, auditores externos, organismos clasificadores de riesgo, grandes depositantes, etc.) y el grado de riesgo de las actividades del banco, si éstas son contables o extracontables. La liberalización de los mercados financieros pone a los bancos frente a riesgos cada vez más complejos y variados. Además del riesgo crediticio, los bancos también deben manejar el riesgo de liquidez, tasas de interés, tipos de cambio y otros riesgos de mercado, como asimismo los riesgos asociados con las estructuras de conglomerados de empresas, productos derivados y otras partidas extracontables (Koch, 1992). En este contexto, las simples relaciones de Basilea de capital-activos ponderados por los riesgos, las que inicialmente se centraban en el riesgo del crédito, ahora se están complementando con modelos de

evaluación y gestión de riesgos más sofisticados.

En varios países de América Latina, las autoridades con potestad normativa han fijado sus exigencias para las relaciones capital-activos riesgosos a niveles superiores al 8 por ciento mínimo establecido por Basilea, especialmente debido a la aceptación de que el entorno relativamente más volátil exige mayores "colchones" de capital. Así, por ejemplo, recientes cambios en la supervisión los han fijado en un 11,5 por ciento en Argentina, 9 por ciento en Ecuador y 11 por ciento en Perú. Sin embargo, si se compara con los países industrializados, aún hace falta un gran esfuerzo en muchos países de América Latina para mejorar tanto la medición como la calidad del capital. Una medición confiable del capital depende de normas de contabilidad adecuadas (incluyendo normas para la clasificación de activos, reservas para cubrir deudas incobrables y contabilización de los ingresos en préstamos no redituables), exigencias de información y divulgación pública, límites a la concentración de los préstamos y préstamos a partes relacionadas y la observación y ejecución.³⁰

Incluso donde las normas de contabilidad y de divulgación parecen ser las adecuadas, la calidad del capital se puede ver debilitada paulatinamente por una combinación de mercados poco profundos para los valores bancarios y la concentración del patrimonio (Rojas-Suárez, 1997). Esto sucede porque los balances interconectados, típicos de la concentración del patrimonio, facilitan la compensación de los aumentos de capital con mayores deudas incurridas ya sea directa o indirectamente a través de partes relacionadas. Estas condiciones también facilitan la "contabilidad creativa", dificultándole la tarea a los supervisores cuando quieren verificar si el capital es real, si consta de fondos prestados y si está suscrito en la actualidad de manera líquida. Además, al no existir un mercado líquido para los valores accionarios de los bancos, se impide que los funcionarios supervisores privados y públicos, al no tener una señal de precios clave, puedan estimar el valor real del capital de un determinado banco.³¹

Supervisión

Es el segundo componente de los tres que forman la base de una red de protección que funciona bien. Lindgren, García y Saal (1996) distinguen tres niveles entrelazados y de fiscalización mutua muy útiles dentro de los sistemas bancarios: control interno, control externo y control internacional.³² Para que estas formas de control funcionen, se

requiere de un entorno legal e institucional sólido y más amplio. Entre sus características se incluyen, siendo de vital importancia, un poder judicial confiable y leyes empresariales, de quiebra, contractuales y de propiedad privada adecuadas y posibles de hacer cumplir. Además, estos niveles de fiscalización funcionan sólo si los fondos de los accionistas bancarios y al menos de los acreedores más grandes y sofisticados de los bancos estén expuestos a riesgos. La transparencia, en especial a través de la información (temprana, coherente y exacta) y las normas de divulgación adecuadas, es una condición necesaria para una supervisión efectiva a cualquier nivel. A su vez, un buen control por sí solo mejoraría la confiabilidad, profundidad y cobertura de la información y divulgación pública.

La entrada de bancos extranjeros de prestigio en el sistema nacional, en especial en la forma de sucursales, podría mejorar significativamente la calidad administrativa general del sector bancario. Los bancos extranjeros aceleran el fortalecimiento de los sistemas financieros en países en desarrollo, porque "importan" buenas prácticas bancarias, entre ellas controles internos de alta calidad para fiscalizar, evaluar y manejar los riesgos, permiten acceder a recursos de liquidez adicional en momentos de crisis y aportan los servicios de regulación y supervisión de sus países de origen (Gavin y Hausmann, 1996). Sin embargo, en ausencia de políticas de salida eficaces, la entrada de los bancos extranjeros introduciría una presión a la baja en el valor de las franquicias de los bancos internos débiles, distorsionando los incentivos y generando una excesiva exposición al riesgo en un entorno de competencia malsana, por ejemplo, un endeudamiento excesivo a tasas de interés caras que fuerza al alza las tasas de interés generales en una lucha desordenada por lograr su participación en el mercado (Garber, 1997).

Control interno

Una administración de calidad permite reducir las asimetrías de información y los conflictos de interés, siempre y cuando los accionistas del banco, con su propio dinero expuesto a riesgo, tengan incentivos para (a) designar directores y administradores idóneos y (b) asegurar, a través de esos directores, que los administradores luchen por aumentar el valor del banco y no desvíen las utilidades netas de los accionistas a través de sueldos excesivamente altos, compra de activos sobrevaluados y otras formas de gastos derrochadores o inversiones poco prudentes. La disminución de los problemas de representación a través de un con-

trol sano exige que el licenciamiento de los bancos se base en exámenes "idóneos y adecuados" para los dueños, directores y administradores de los mismos.³³ El control interno fallaría desde su inicio si el entorno reglamentario no lograra evitar de manera constante que se incorporen al negocio dueños y administradores inescrupulosos, cuyo máximo objetivo es saquear al banco.

Control externo: Disciplina de mercado

Este control engloba tanto la disciplina de mercado como la regulación oficial y la supervisión.³⁴ Cuando los principales acreedores bancarios (grandes depositantes, poseedores de deuda subordinada y acreedores interbancarios) tienen sus fondos expuestos a riesgo, tienen incentivos para supervisar los datos del banco y pueden responder a cualquier problema retirando sus fondos. Esto podría obligar al cierre del banco, a menos que corrigiera de inmediato sus deficiencias. Estos acreedores también pueden exigir una tasa de interés más alta, pero sólo por hasta un punto, porque el problema de selección adversa acentúa las incompatibilidades de incentivos entre los agentes. Las respuestas a una percepción de debilidad en un banco son casi inmediatas en los mercados interbancarios que funcionan bien, donde los bancos débiles a menudo se ven forzados a salir del mercado. He ahí la importancia de las señales del mercado interbancario para sistemas de fiscalización que buscan detectar los problemas en una etapa temprana (Rojas-Suárez, 1998). Cuando las responsabilidades de los auditores externos están bien definidas, el ejercicio global del poder puede mejorar significativamente, mientras que los organismos de clasificación de riesgo pueden ser importantes para fortalecer la disciplina de mercado. Estos procedimientos se han comenzado a implementar en las recientes reformas de América Latina.

Control externo: Regulaciones oficiales y supervisión

Se trata de una forma crucial de supervisión externa. Mientras no existan sustitutos para el control interno y la disciplina de mercado, también estas dos formas de supervisión tienen sus límites. La norma básica de un sistema de supervisión prudencial que funciona bien es que debe ser un complemento de la supervisión y disciplina de mercado del sector privado. Para reforzar el entorno operativo de los bancos, las regulaciones oficiales deben incluir procedimientos que otorguen y revoken las licencias, una definición del ámbito de las actividades permitidas a los bancos

y una clara disposición de la estructura sectorial del sistema bancario, sin olvidar la especificación de la naturaleza de sus conexiones con otros negocios financieros (en especial valores y seguros) y actividades no financieras.

A fin de reforzar el control interno, las regulaciones oficiales y la supervisión se deben centrar en estimular una adecuada capitalización de los bancos; restringir los préstamos a entes del mismo grupo; asegurar normas adecuadas para las reservas para cubrir las deudas incobrables, la clasificación de los activos y la contabilización de los ingresos; y promover la diversificación de riesgos y prudencia en la exposición a éstos (no sólo en lo que se refiere al riesgo crediticio, sino también con los riesgos de liquidez, tipos de cambio, tasas de interés y concentración, y asimismo con los riesgos involucrados en las estructuras de conglomerados de empresas). A fin de reforzar la disciplina de mercado, las regulaciones oficiales y la supervisión deben enfatizar la divulgación oficial de la información sobre estados financieros consolidados e incrementar el papel que desempeñan las oficinas de crédito y las agencias de calificación, y asegurar una salida libre de disturbios de los bancos no viables (ver más adelante).

La fiscalización de los bancos, a través de inspecciones externas e internas, debe buscar el cumplimiento de las regulaciones impuestas por razones de prudencia, mejorar la cantidad y calidad de la información disponible en el mercado y proporcionar una segunda línea de defensa para complementar el control interno y la disciplina de mercado. Una regulación prudencial oficial sin supervisión será inútil. El ritmo rápido de la innovación y globalización financiera y la existencia de complejas estructuras financieras y mixtas conglomeradas plantea difíciles desafíos a la capacidad de supervisión de los entes oficiales.

Los organismos supervisores de muchos países de América Latina aún se encuentran en un proceso de transición entre los procedimientos mecanicistas orientados a las normas que fueron elaboradas durante la era de la represión financiera y las metodologías progresistas más sofisticadas para evaluar los riesgos y perspectivas de un banco de una manera integral. Esta transición también va hacia una evaluación más dinámica de la calidad de gestión y suficiencia de los sistemas internos usados para evaluar, controlar e informar sobre los riesgos. Los auditores externos, con su evaluación retrospectiva de la calidad y coherencia de los procedimientos contables, la exactitud de los estados financieros y la suficiencia de los sistemas de gestión de

riesgos internos, pueden ser un complemento de la supervisión oficial. De hecho, entre las autoridades fiscalizadoras existe la tendencia a aumentar la dependencia de auditores externos.

Para llevar a cabo correctamente sus funciones, el organismo fiscalizador de los bancos debe contar con suficientes recursos humanos y financieros, lo que implica que debe tener autonomía presupuestaria y la capacidad para atraer y retener profesionales de alta calidad a través de políticas salariales adecuadas y trayectorias de carrera basadas en los méritos. La supervisión debe tener una autoridad legal clara para actuar sin demora en el manejo de los bancos en dificultades y en contra de una incompetencia de gestión e incumplimiento de las normas prudenciales. Los supervisores deben estar jurídicamente protegidos en contra de juicios personales por acciones emprendidas una vez separados adecuadamente de sus deberes oficiales. Todo esto requiere que el proceso fiscalizador esté aislado de interferencias políticas y de las presiones de grupos bancarios poderosos. A muchos países de América Latina aún les queda un largo camino por recorrer para lograr el tipo de capacidad, autoridad e independencia institucional recién descrito.

Control internacional

Se trata de un nivel de supervisión que a medida que se internacionalizan los mercados financieros recibe cada vez más atención. Esta internacionalización puede complicar las asimetrías de información y debilitar la supervisión, suscitando una excesiva exposición al riesgo en el ámbito internacional. Las preocupaciones típicas están asociadas con la naturaleza jurisdiccional cruzada de las operaciones; la posibilidad de un arbitraje regulador internacional; y los crecientes vínculos entre los sistemas bancarios a través de las fronteras, lo cual magnifica los efectos indirectos de crisis inicialmente localizadas. Más aún, la reciente crisis financiera de Asia del Sur Oriental, y los paquetes de rescate internacionales que ella implicó, acentuaron las inquietudes sobre el riesgo moral internacional en al menos dos aspectos. En primer lugar, los préstamos de emergencia del Fondo Monetario Internacional y de otros organismos multilaterales, destinados principalmente a estabilizar las cuentas de capital y tipos cambiarios para evitar externalidades no deseadas y de gran magnitud, también tuvieron la consecuencia no deseada de sacar de apuros a los inversionistas de cartera. Esto último tiende a disminuir los incentivos de fiscalización y la disciplina de mercado. En

segundo lugar, los bancos de los países industriales que están sometidos a presiones de competencia dentro de sus propios mercados internos podrían dejarse llevar por su red de protección nacional para "aventurarse" en los mercados emergentes, cuyos riesgos no conocen de manera suficiente.

Más aún, la creciente presencia de bancos extranjeros en los mercados internos estimula la mejora de los sistemas de fiscalización nacionales y su convergencia hacia las normas internacionales, acelerando el ritmo de la coordinación entre los países. Dado el problema de la información asimétrica, si los depositantes tienen la opción de elegir entre bancos nacionales y extranjeros, tenderían a escoger el banco cuyo supervisor consideren más eficaz, lo cual crea un incentivo para que los bancos nacionales y las autoridades fiscalizadoras mejoren la supervisión para atraer o mantener a los depositantes.

Hasta este momento, el principal vehículo para mejorar el control internacional en el sistema bancario ha sido la coordinación internacional. En general, las disposiciones y mecanismos para mejorar el control internacional se encuentran aún en un estado embrionario. Abundan los ejemplos de fallas de coordinación a lo largo de las fronteras entre los supervisores, según lo ilustran las suficientemente conocidas quiebras internacionales del BCCI, Barings y Daiwa, y los casos menos conocidos de América Latina, tal como el Banco Latino de Venezuela. Asimismo, es poco lo que se ha logrado para evitar las consecuencias indirectas y riesgos para el sistema debido a las quiebras bancarias. En especial, no se han unificado internacionalmente las políticas de salida y los estándares para una intervención temprana y la disolución de los bancos en quiebra. Y el asunto más amplio de una "nueva arquitectura financiera internacional" cobra mucha importancia en la agenda del futuro.³⁵

El cierre y las complejidades de las políticas de salida

En comparación al capital y la supervisión, el tercer componente que sirve de base a una red de protección funcional, el cierre, ha sido analizado mucho menos en los textos respectivos; tampoco ha sido abordado sistemáticamente en los permanentes esfuerzos de coordinación internacional. Por este motivo, existe mucho menos consenso acerca cuáles son las prácticas óptimas internacionales en esta área. Sin embargo, es lógico que el capital y la supervisión por sí solos, no importa cuán bien diseñados estén, puedan ser incapaces de resolver bien los problemas involucrados en las asimetrías de información sin cierre, el evento

RECUADRO 3.1

Disciplina de mercado, mecanismos de préstamo de última instancia y sistemas cambiarios

Los mecanismos de préstamo de última instancia de los bancos centrales pueden socavar la disciplina de mercado, a menos que sean estrictamente de corto plazo e incluyan disposiciones para minimizar la selección adversa y el riesgo moral. Los retiros masivos de depósitos bancarios son una manera inequívoca de disciplina de mercado, pero también pueden ser un elemento desestabilizador y conllevar costosas externalidades (pánico contagioso e injustificado, interrupción de los sistemas de pago, excesiva condensación de los créditos, etc.). Para frenar las externalidades no deseadas sin mitigar la disciplina de mercado, las disposiciones de "prácticas óptimas" para los servicios de prestamista de última instancia (LOLR, en su sigla en inglés) incluyen normas estrictas para el acceso (por ejemplo, declaraciones acerca de la solvencia del banco); altísimas garantías y exigencias de garantías de alta calidad; restricciones para recurrir a la liquidez que proporciona el banco central (por ejemplo, prohibición de aumentar los activos riesgosos, de modo de evitar una subordinación *de facto* de los depositantes en caso de insolvencia del banco); cláusulas que permiten una mayor supervisión del banco y de sus actividades; y castigos bien especificados en caso de incumplimiento de tales cláusulas. Este tipo de disposiciones apoyaría una disciplina de mercado efectiva si el prestamista de última instancia implica una amenaza verosímil de que puede precipitar, más que demorar, el cierre de un banco no viable cuando sea necesario.

Los servicios de LOLR a menudo se confunden con operaciones de mercado abierto (OMO, en su sigla en inglés), pero son diferentes tanto desde un punto de vista conceptual como operativo. Las OMO normalmente incluyen pactos de recompra y pactos de reventa a corto plazo con valores públicos o del banco central. Su objetivo es controlar el crecimiento de los agregados monetarios. Como un efecto derivado, las OMO proporcionan a los bancos con tenencias de estos valores acceso a liquidez inmediata. Los servicios de LOLR, en cambio, no buscan controlar el crecimiento de estos agregados (si bien los afectan), sino más bien buscan evitar las externalidades. En la mayoría de los países de América Latina, los servicios de LOLR tienen un vencimiento de 30 a 90 días,

mientras que los pactos de recompra y de reventa suelen tener un vencimiento de 1 a 7 días. Los servicios de LOLR suelen tener una estructura de "préstamos" con garantías altísimas, donde la garantía aceptable normalmente consta de carteras de préstamos de máximo nivel.

La viabilidad de los servicios de LOLR está relacionada de manera inversa al grado de compromiso con un tipo de cambio nominal. Al extremo de este compromiso se encuentra un plan de convertibilidad, donde el tipo de cambio nominal fijo se encuentra respaldado por una norma rígida de emisión de dinero. De acuerdo a ésta, la emisión de la moneda debe corresponder exactamente a un cambio equivalente en las reservas internacionales del banco central. En el marco de un plan de convertibilidad estricto, los servicios de LOLR quedan descartados. Un plan de convertibilidad elimina tanto los servicios de LOLR como las OMO. Argentina se acerca a este caso, pero muestra tres importantes desviaciones. En primer lugar, la ley de convertibilidad permite que hasta un tercio porcentual de las reservas internacionales del banco central esté constituido por títulos del estado expresados en dólares. Así se desvincula la conexión automática entre cambios en las reservas de divisas extranjeras "reales" y cambios en dinero; también deja espacio para que el banco central emprenda operaciones que formalmente equivalen a servicios de LOLR. En segundo lugar, la ley de convertibilidad permite desvincularse de la conexión entre un cambio en los agregados monetarios y un cambio en el crédito bancario, capacitando al banco central para que a su discreción, y por motivos de prudencia, cambie las exigencias mínimas de liquidez (de reserva, todas ellas invertidas en instrumentos externos seguros y líquidos expresados en dólares). Y en tercer lugar, las autoridades argentinas tienen "orquestada" la participación de los bancos extranjeros como prestamistas de última instancia al configurar y pagar una comisión de compromiso para una línea de recompra contingente equivalente a cerca del 10 por ciento de los depósitos del sistema. Esta línea de recompra contingente está destinada a proporcionar una inmediata liquidez en dólares a los bonos del estado en manos de los bancos durante períodos de retiro de depósitos combinado con la fuga de capital.

disciplinario por excelencia. Si los recursos de los accionistas y acreedores (salvo los pequeños depositantes) de los bancos no se encuentran realmente en riesgo, se producen graves incongruencias en los incentivos entre los participantes del sistema bancario. Las políticas de salida dan real sentido a "tener los recursos expuestos a riesgo."³⁶

Sin embargo, los cierres de banco causados sólo por las fuerzas de mercado, básicamente a través de un retiro masivo de depósitos de ese banco, y la liquidación realizada sin el marco apropiado pueden producir externalidades negativas de consideración. En consecuencia, los países normalmente no confían en la operación sin trabas de las fuerzas del mercado al momento de tener que cerrar un banco. La norma es más bien el cierre regulado. Las políticas y procedimientos de salida generalmente se diseñan para manejar las quiebras de bancos individuales y minimizar las externalidades negativas. Sin embargo, la eficacia de estas políticas y procedimientos es muy variada en los distintos países.

La salida es un asunto más complejo en los sistemas bancarios que los cierres en el sector no financiero. Esto se debe a una variedad de factores. Los problemas de información asimétrica suelen ser relativamente más graves en el caso de la banca y tienden a agravarse a medida que un banco llega al estado de insolvencia. Los bancos son el centro de la compleja red de sistemas de compensación y liquidación y su relación de endeudamiento es muy alta si se compara con empresas no financieras. Ambas condiciones tienden a magnificar las implicancias del riesgo real y percibido del sistema en el caso de quiebras bancarias mal manejadas. El fenómeno "demasiado grande para quebrar" no sólo implica el desgaste de la fiscalización, sino que además puede impedir que las autoridades fiscalizadoras apliquen fuertes castigos, debilitando el cumplimiento general. Abundan las restricciones de tipo político-económico, en gran medida porque los dueños de bancos normalmente cuentan con conexiones políticas y considerable poder de presión. En efecto, como lo expresa Garber (1997; p. 184), "En cualquier país, el cerrar un banco o disciplinarlo fuertemente es en esencia un acto político". Los supervisores pueden ser víctimas de una "captura de la fiscalización", en parte debido a corrupción o porque se percibe que su función principal radica en la prevención de las quiebras bancarias; así, la regulación se puede manipular de modo de beneficiar a los que en realidad se intentaba constreñir (Stigler, 1971). Finalmente, la falta de un marco

jurídico e institucional adecuado para una disolución ordenada de los bancos en quiebra socava la disposición y capacidad de las autoridades para sacar del mercado a los banqueros no viables e incapaces.

Las políticas de salida ineficientes para los bancos generan un equilibrio deficiente que es muy usual y que, al no producirse grandes impactos repentinos, puede durar mucho tiempo. Este equilibrio podría denominarse "el síndrome del banco muerto que sigue funcionando". Se caracteriza por descapitalización y falta de solvencia en importantes segmentos del sistema, encubierto por alguna forma de indulgencia que permite la manipulación contable y pospone las medidas correctivas. En este tipo de situaciones, las autoridades y los banqueros tienden a unirse en torno a un discurso de negación, esperando que un mejoramiento del ciclo económico subsane el problema a lo largo del tiempo. Sin embargo, la realidad es que este "hoyo" de insolvencia sólo sigue creciendo, y las posibilidades de viabilidad de los bancos en dificultades sólo siguen deteriorándose debido al dramático agravamiento de los incentivos perversos que conlleva esta situación. La temeraria exposición a mayores riesgos por parte de los bancos más débiles obliga a los bancos solventes a adoptar estrategias de corto plazo que son insostenibles en un plazo más largo y terminan por debilitar a estos bancos seguros, ocasionando la falta de solvencia a través del sistema. Los dueños y administradores de bancos en dificultades suelen estar impulsados por una actitud de "cara y sello" y caen en una creciente tentación de saquear el banco a medida que se mueven de la "gestión por manipulación contable" a una "gestión desesperada" (de Juan, 1987). Los acreedores de los bancos suelen actuar bajo la idea de una red de protección universal, con la concomitante erosión de los incentivos de monitoreo. Los deudores de los bancos se suelen organizar en grupos para solicitar protección (condonación de las deudas) al gobierno.³⁷ En estas circunstancias, la eficiencia del proceso de intermediación se ve gravemente socavado, mientras que la vulnerabilidad del sistema a los impactos repentinos aumenta de manera alarmante.

Protección y combate contra incendios: Diseño de políticas de salida

Los elementos fundamentales de una política bancaria de salida efectiva son semejantes a una política de protección y combate contra incendios. Ésta premia la prevención,

pero también tiene los requisitos para enfrentarse a incendios que sí ocurren. A fin de asegurar que los edificios sean seguros frente a los peligros de incendio, se promueven materiales resistentes al fuego y se fiscaliza la aplicación de los códigos de construcción y de otros reglamentos. Los inspectores verifican el cumplimiento de estas regulaciones y de las normas mínimas de construcción. Se instalan alarmas de humo y dispositivos de detección de fuego. Los extinguidores de incendio son útiles para evitar que un incendio de pequeñas proporciones se extienda. Existen rutas de escape cuidadosamente diseñadas y ensayos de evacuación realizados con regularidad, para así evitar una evacuación desordenada y la ocurrencia de pánico innecesario en caso de suceder lo peor. Los cuerpos de bomberos y los bomberos individuales se pueden convocar con rapi-

dez a través de números telefónicos de emergencia o alarmas de incendio automáticas. Existen procedimientos bien ensayados para combatir los incendios de grandes proporciones y, una vez desencadenados, se busca evitar que se extiendan a las casas o edificios vecinos. Los edificios mal contruidos o aquellos gravemente afectados por los incendios se pueden "condenar" y demoler si no son aptos para ser habitados.

Para que una ciudad sea segura en caso de incendio, no sólo debe depender de buenos códigos de construcción y de su aplicación a través de inspecciones, sino también de sus cuerpos de bomberos para combatir los incendios que ocasionalmente se producen. De igual manera, para que un sistema bancario sea sólido y seguro, no sólo debe contar con normas de riesgo para el capital y una supervisión integral

RECUADRO 3.2

Unificación internacional de los estándares de regulación y supervisión

El Comité de Basilea ha encabezado las iniciativas de coordinación internacional destinadas a lograr una mayor concertación internacional de las normas de regulación y supervisión. Dentro de este proceso, se destacan los hitos de emisión del Acuerdo de Basilea sobre Niveles Mínimos de Capital y los Principios Básicos de una Efectiva Supervisión Bancaria, como asimismo los posteriores esfuerzos realizados para estimular su aplicación. Se han emitido importantes directrices sobre la Evaluación de los Sistemas de Control Interno y la Supervisión de la Banca a Través de las Fronteras. También se han realizado numerosos trabajos sobre el desarrollo de los sistemas de pago, en especial a través del Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación de los Bancos Centrales de los Países del Grupo de los Diez.⁶³ Más recientemente, el Foro Conjunto del Comité de Basilea, compuesto por supervisores de bancos, seguros y valores, ha promulgado sus recomendaciones para la Supervisión de Conglomerados Financieros.⁶⁴ En el mundo desarrollado, el proceso más ambicioso y global de cooperación y coordinación para la supervisión se está realizando dentro de la Unión Monetaria Europea.

Los esfuerzos de coordinación internacional se han visto complementados por iniciativas bilaterales y multilaterales destinadas a fortalecer la capacidad fiscalizadora de las economías emergentes por medio de asistencia técnica y programas de capacitación. Mientras que el Comité de

Basilea y el Foro Conjunto representan principalmente una iniciativa para mejorar la cooperación dentro del G-10, hay una creciente tendencia de considerar sus recomendaciones como estándares generales que los países fuera del G-10, incluyendo los países de la región de América Latina, deben esforzarse en adoptar. En este contexto, se han organizado grupos regionales de supervisores en América Latina y en otras partes, a fin de facilitar el intercambio de experiencias e impulsar la unificación de los procedimientos y la adopción (o adaptación) de las normas internacionales en los entornos regionales.

Aún persisten importantes obstáculos dentro del mundo en desarrollo en su camino hacia la implementación de los estándares internacionales de supervisión. Entre estos obstáculos hay que mencionar las restricciones al intercambio de información debido a las disposiciones legales de confidencialidad. Además, no siempre resulta adecuado unificar plenamente las normas prudenciales; factores tales como el grado de volatilidad macroeconómica, la calidad de las reglas de contabilidad y divulgación pública de la información, diferencias en el entorno operativo y las tradiciones jurídicas, etc., exigen ya sea estándares más estrictos que los internacionales (por ejemplo, exigencias mínimas de capital) o adaptaciones de éstos (por ejemplo, supervisión ante la falta de mercados líquidos para los valores bancarios).

interna, externa e internacional, sino también necesita eficientes políticas de salida. Estas políticas deben incluir algunos componentes básicos para que funcionen bien. Los *sistemas de alerta anticipada* (alarmas de humo) ayudan a detectar el deterioro de un banco y permiten individualizar aquellos que necesitan mayor supervisión. Las *normas para una acción correctiva inmediata* (extinguidores de incendio) intentan revertir el deterioro del banco a través de medidas de fiscalización cada vez más rigurosas. Los *procesos de intervención y disolución* (escapes de incendios, bomberos) operan en los bancos en dificultades y los enajenan de la manera más expedita y menos nociva para el sistema. Las políticas de salida básicas, si están bien diseñadas, deben ser capaces de manejar adecuadamente una amplia gama de dificultades y quiebras y al mismo tiempo garantizar de manera convincente que los bancos no viables, aún si son grandes, no sigan operando.

Alertas tempranas, corrección inmediata e intervención

En los países de América Latina, los sistemas adecuados de alerta temprana tienen que integrar aspectos macroeconómicos, sectoriales y microeconómicos. Mientras que los sistemas desarrollados en los países industrializados generalmente hacen hincapié en variables microeconómicas del tipo CAMEL (una sigla en inglés de los indicadores cuantificables del Capital, Calidad de los Activos, Manejo (Gestión), Entradas (Utilidades) y Liquidez), una tendencia reciente dentro de las investigaciones sobre los sistemas de alerta temprana para países en desarrollo procura combinar los aspectos macro y micro y esforzarse al mismo tiempo en identificar las variables microeconómicas que podrían tener un poder predictivo mayor que las tradicionales variables CAMEL. Rojas-Suárez (1998), por ejemplo, muestra la utilidad de indicadores alternativos como el rápido crecimiento de las carteras de préstamos, tasas de depósito relativamente más altas, bajos diferenciales financieros y un menor acceso a los mercados interbancarios para predecir las crisis de la banca en algunos países de América Latina (México, Venezuela y Colombia).

El método basado en indicadores de alerta temprana debe ser complementado por simulaciones progresistas y dinámicas o "pruebas de tensión" del desempeño del banco en diferentes escenarios. Los sistemas de alerta temprana son instrumentos de supervisión externa que ayudan a individualizar a los bancos que deberían ser objetos de una

supervisión especial y más intensa en el mismo banco. Este escrutinio más intenso se justifica ya que, según se mencionó anteriormente, la incompatibilidad de incentivos con que se enfrentan los dueños de bancos, administradores, acreedores y deudores bancarios aumenta exponencialmente a medida que el valor económico del banco disminuye hasta llegar a la insolvencia.

Las acciones correctivas inmediatas buscan restringir de manera automática los riesgos en que incurren los dueños y administradores de un banco que se enfrenta con una creciente escasez de capital con respecto al nivel exigido y revertir esa deficiencia de capital rápidamente. El objetivo fundamental es eliminar cualquier o prácticamente todo el espacio para el libre albedrío y al mismo tiempo evitar las demoras raras veces eficaces y usualmente perjudiciales en atacar los procedimientos riesgosos. Dentro del marco de estas normas, las restricciones se activan automáticamente cuando se detecta una escasez de capital y entran en vigor plazos específicos para asegurar que se inyecte el capital requerido. Las restricciones iniciales suelen prohibir el pago de dividendos o el aumento de cualquier activo riesgoso, además de contemplar la obligación de invertir los nuevos depósitos en instrumentos muy seguros y de alta liquidez. A medida que aumenta la escasez de capital, también aumentan las restricciones. Éstas tienden a progresar de límites impuestos al crecimiento hasta una reducción forzosa, ya que las autoridades fiscalizadoras serán cada vez más proclives a seleccionar activos para su venta.³⁸ Como su principal objetivo, las acciones correctivas inmediatas buscan asegurar que el sector privado recapitalice el banco en dificultades, sin exponer los fondos del sector público. Para este efecto, algunas leyes son explícitas respecto a la gama de opciones de recapitalización, como en el caso de Chile.³⁹

La aplicación de las restricciones dentro del proceso de acciones correctivas inmediatas normalmente requiere una forma escalonada de supervisión en el mismo lugar que, bajo ciertas condiciones pre-especificadas, puede llegar a su versión más extrema, la intervención. Esta última a menudo implica la remoción de la dirección del banco, la cual puede ser por motivos que están relacionados con actividades criminales si se considera necesario, y la designación de un "curador" o un "administrador transitorio" para manejar el banco.

En principio, una intervención puede cumplir con varios objetivos útiles. La amenaza de intervención, si resulta verosímil, estimulará el cumplimiento de las acciones cor-

rectivas inmediatas necesarias de parte de los dueños y administradores de bancos. Una vez en vigor, la intervención permitirá que los supervisores puedan determinar libremente la condición real del banco. También puede ayudar a "conservar" el valor de concesión del banco y proteger a los depositantes del daño que podrían causarles los dueños y administradores de bancos propensos a "apostar a la resurrección" o el "saqueo". Y permite que personal especializado evalúe sin trabas los medios alternativos para liquidar el banco y recomendar la mejor línea de acción. Para lograr este objetivo, la autoridad a cargo de la intervención debe estar determinada sólidamente y sin ambigüedades por ley, y debe disponer de la posibilidad de suspender los derechos de los accionistas para evitar que éstos interfieran con el proceso.

En la práctica, sin embargo, una intervención se enfrenta con numerosas dificultades, en especial en las economías emergentes. Debido a restricciones legales o escasez de recursos humanos, el "administrador transitorio" a menudo no es el banquero experimentado que se requiere en estas circunstancias, sino que es un burócrata con escasa experiencia en gestión y banca, el que ahoga las operaciones y pérdidas del banco en lugar de conservar su valor de concesión. Esta situación suele ser aún peor cuando no existe un fundamento jurídico sólido para la intervención, exponiendo a las autoridades al riesgo de ser enjuiciadas personalmente por dueños de bancos irritados.⁴⁰ Asimismo, una intervención podría impulsar, en lugar de frenar, el retiro masivo de depósitos bancarios, si los depositantes interpretan la intervención como una señal de que la liquidación está pronta a producirse. Esto puede ser un problema serio cuando la confianza en el sistema bancario es de por sí frágil y el riesgo de contagio es alto.

Disolución de bancos en quiebra

Los procedimientos de disolución de un banco en quiebra son similares a los procedimientos de bancarrota para empresas no financieras. Sin embargo, para que sean eficaces, deben contener elementos diseñados específicamente para abordar las típicas complejidades de "salida" de los sistemas bancarios, entre ellos los efectos potencialmente desestabilizadores de las quiebras desordenadas. La disolución es el componente más complicado de las políticas de salida, tanto desde el punto de vista jurídico como político. Al igual que en el caso del proceso concursal, un elemento clave de la infraestructura legal para la disolución de un

banco en quiebra es contar con normas claras y ejecutables acerca de la precedencia de los derechos. Estas normas determinan la ubicación que tendrán las diversas clases de pretensiones en la "cola" con respecto a los activos del banco en quiebra, donde los derechos de los depositantes deben estar al comienzo de la cola, o muy cerca de él, y los derechos de los accionistas casi al final.

Se considera que un banco en quiebra ha sido "liquidado" cuando se han cumplido las siguientes condiciones: (a) sus depósitos asegurados han sido pagados en efectivo o transferidos a otra institución financiera sólida, y (b) sus activos han sido liquidados y se ha pagado a sus acreedores no asegurados de acuerdo a normas bien definidas que establecen la precedencia de los derechos. Desde el punto de vista de la estabilidad del sistema, el cumplimiento rápido y ordenado de la primera condición es de importancia primordial, tanto que algunos analistas y profesionales restringen la definición de disolución a este punto. Mientras que la forma corriente de disolver un banco en quiebra es el cierre en combinación con su liquidación, la disolución engloba una amplia gama de alternativas. De hecho, la liquidación tradicional (donde se paga a *todos* los acreedores de acuerdo a la prioridad de sus derechos, pero sólo con la condición de que se recauden o vendan los activos del banco en quiebra) suele ser una forma no óptima de disolución.⁴¹ Las políticas de salida bien diseñadas deben ser flexibles para permitir estructuras de disolución alternativas, con la condición de que la alternativa escogida cumpla con el criterio del costo menor y exista un control y transparencia adecuados en su ejecución. En un principio, es factible aplicar esquemas de disolución alternativos cuando no existen seguros explícitos de protección de depósitos en caso de quiebra, aunque en la práctica se suele dar por sentado que sí existen.

Las alternativas básicas de disolución de bancos en caso de quiebra⁴² incluyen las siguientes: En primer lugar, el pago inmediato en efectivo de los depósitos asegurados, dejando que el resto de las demandas en el marco de la liquidación ("sindicadura"), inclusive aquellas del asegurador de los depósitos, se paguen a lo largo del tiempo a medida que se enajenan los activos. En segundo lugar, la transferencia de los depósitos asegurados a un banco con funcionamiento sólido, dejando que los acreedores no asegurados sean liquidados con los fondos de todos los activos del banco en quiebra. Entre otros, es posible realizar esta transferencia a través de una "liquidación negativa", donde el

asegurador de los depósitos paga en efectivo al banco que solicita el menor valor compensatorio para asumir los depósitos asegurados. Y en tercer lugar, la transferencia de los depósitos y otros pasivos asegurados, junto con suficientes activos "buenos", a un banco con funcionamiento sólido, liquidándose los activos pasivos restantes a lo largo del tiempo.⁴³ Si los bancos en funcionamiento no son capaces de absorber los pasivos y activos de buena calidad (por ejemplo, porque el banco en quiebra es grande y estos bancos vigentes no tienen suficiente excedente de capital), se podría crear un "banco puente" (que tenga activos "buenos" al menos equivalente a los pasivos), el cual más adelante se podría vender o fusionar con otra institución. Esta tercera alternativa puede ser eficiente, dado que el valor de liquidación de los activos es significativamente más bajo que su valor en pleno funcionamiento. Sin embargo, su complicación radica en la necesidad de que el banco adquirente examine los activos del banco en quiebra, lo cual es demoroso, conlleva negociaciones estratégicas y a menudo requiere de complejas cláusulas contractuales para casos de contingencia (por ejemplo, cláusulas de exceso de siniestralidad, participación en las pérdidas y participación en los beneficios).⁴⁴

Después de la fase de intervención puede ir la fase de disolución, en caso de que la primera no lograra solucionar la situación de un banco en dificultades. Pero esta secuencia no siempre es necesaria o aconsejable debido a los problemas ya mencionados que implica una intervención. Sin embargo, es necesario que el marco jurídico y normativo especifique claramente el umbral donde se activará formalmente la disolución, es decir, el punto en el cual se considera que los accionistas han perdido sus derechos de propiedad sobre el banco en dificultades.⁴⁵ Además, para garantizar la eficacia del mecanismo de disolución, resulta indispensable minimizar o eliminar significativamente a través de medios legales la capacidad de los accionistas para interferir en el proceso de disolución, circunscribiendo sus derechos exclusivamente a una compensación pecuniaria en caso de que ganaran un juicio.⁴⁶ Sin esto, las autoridades no tendrían el pleno control del proceso de disolución y dudarían en actuar debido al temor de verse involucrados en procedimientos judiciales.

La función que desempeña el seguro de protección de depósitos en la disolución de un banco en quiebra
En los textos pertinentes, se destaca la doble función que

cumplen los seguros de protección de depósitos (proteger a los depositantes contra pérdidas en el caso de una quiebra bancaria y evitar las externalidades no deseadas de un retiro febril de depósitos motivado por el pánico (Chandavarkar, 1996)). Simultáneamente, estos textos se centran en las inquietudes que provocan estas redes por sus implicancias en relación al riesgo moral (por ejemplo, Calomiris 1996, 1997).⁴⁷ Sólo ahora último ha aumentado el convencimiento de que una garantía de los depósitos bancarios que es bien diseñada, explícita y limitada puede mejorar significativamente la disciplina de mercado al facilitar un cierre temprano sin incurrir en riesgo moral, a condición de que el capital y la supervisión sean los adecuados.⁴⁸

Por regla general, las consideraciones patrimoniales convierten la protección de los pequeños depositantes en un asunto no sujeto a controversias desde el punto de vista político.⁴⁹ Ya que no es probable que los pequeños depositantes supervisen sistemáticamente un banco (debido al problema de los "free riders"), el seguro de protección explícito de sus depósitos tampoco es discutido desde el punto de vista de compatibilidad de los incentivos. Aún más, los acreedores sin seguro indudablemente tendrán mayores incentivos para supervisar su banco y disciplinarlo a través del retiro de sus depósitos o la exigencia de primas especiales en sus tasas de interés si un seguro de protección bien diseñado de estos depósitos mejorara las políticas de salida. En estas condiciones, los acreedores percibirán que ahora es más probable que tengan que compartir las pérdidas en el caso de quiebra del banco.⁵⁰ Y los dueños y administradores de los bancos seguramente se comportarán de manera más prudente si perciben que prácticamente ha sido proscrita la probabilidad de que sean rescatados.⁵¹ Mientras sea coherente con la supervisión y disciplina de mercado, es poco probable que un seguro de protección explícito de los depósitos refrene de manera significativa los retiros masivos de depósitos bancarios: el dinero "caliente" está en los grandes depósitos y pasivos bancarios distintos a los depósitos, y es el retiro de estos últimos el que puede hacer caer rápidamente a un banco, provocando una potencial inestabilidad en todo el sistema.

Si el objetivo no es tanto evitar los retiros masivos de depósitos bancarios, sino sobre todo facilitar la inmediata disolución de los bancos no viables, se puede apoyar un esquema explícito de seguros de protección de depósitos, restringido en su cobertura, financiado por primas pagadas por la propia industria y configurado dentro de un organ-

ismo administrado por el estado que esté dotado de autoridad para intervenir o disolver el banco y con acceso a una línea de crédito contingente del ministerio de finanzas.⁵² Además, para asegurar la compatibilidad entre los diversos componentes de la red de protección, la funcionalidad de un seguro de protección de este tipo y con las características mencionadas requiere que se tomen todas las precauciones necesarias para circunscribir los mecanismos de préstamo de última instancia del banco central a los problemas de liquidez (y no de solvencia). De lo contrario, habrían incentivos para abusar de estas instituciones y retrasar artificialmente los cierres de bancos, socavando el control general del sistema. En lo que sigue de esta sección, se analizan más a fondo las características mencionadas.

En los párrafos previos se adelantaron algunos argumentos que apoyan un esquema explícito que restringiría la cobertura a los pequeños depositantes. Además, si lo comparamos con los esquemas implícitos o con las redes de protección *ex post*, un seguro implícito de protección de depósitos implicaría reglas *ex ante* más claras. Éstas otorgarían un mayor resguardo frente a las presiones políticas para rescatar a todos los acreedores y/o accionistas bancarios en momentos difíciles y también aumentaría la probabilidad de lograr resultados homogéneos a largo plazo. Más aún, un esquema de esa naturaleza ayudaría a restringir y a controlar el desplazamiento de los riesgos al gobierno, convirtiéndolo en una alternativa más económica para los contribuyentes, especialmente si tanto el capital como la supervisión están bien diseñados y son fiscalizados de manera consecuente.

El financiamiento a través de primas aplicadas a la banca reduce el problema de selección adversa, a condición de que la afiliación sea obligatoria; en caso de ser voluntaria, se produciría un problema de selección adversa ("imperfección"), ya que los bancos menos sólidos estarían más dispuestos a pagar las primas que los bancos prudentes (Mishkin, 1996; Stiglitz, 1993). Sin embargo, si tanto los bancos arriesgados como los prudentes pagaran la misma prima, habría un incentivo para convertirse en un banco arriesgado. Y si la prima fijada concuerda con el riesgo de los bancos más arriesgados, los bancos prudentes posiblemente incurrirían en prácticas riesgosas, ya que de todos modos estarían pagando por incurrir en esos riesgos. Por consiguiente, además de la afiliación obligatoria, las primas del seguro de protección deberían variar de acuerdo al riesgo que presentan los bancos individuales, premiando a

los bancos prudentes. Con una prima variable, resulta más fácil evitar que la fijación de precios de la red de protección sea demasiado baja. Se requiere de cierto poder coercitivo para hacer cumplir la afiliación obligatoria y las primas variables sobre la base del riesgo, y esto indica que de una manera u otra, el esquema de seguro de protección explícito de los depósitos debe ser un arbitrio del estado.

Aparentemente hay otras ventajas para crear este seguro de protección de depósitos dentro de un organismo público separado del organismo fiscalizador, siempre y cuando tal organismo sea independiente de la interferencia política, tenga autonomía presupuestaria y altos estándares profesionales y posea estructuras de control bien organizadas para favorecer su responsabilidad y transparencia. Podría ser ventajoso que el organismo a cargo de estas garantías de los depósitos bancarios tenga la autoridad necesaria para decretar una intervención temprana y llevar a cabo los procesos de disolución del banco en caso de quiebra. Es más probable que un organismo de esta naturaleza proporcione los incentivos adecuados para llevar a cabo las responsabilidades de intervención y disolución eficientemente, porque por ley tendría el mandato de proteger los intereses de los depositantes asegurados y la integridad del fondo de seguro acumulado. Si no existe un organismo público para estos seguros, tanto la supervisión como el cierre de los bancos tendría que estar a cargo de las autoridades fiscalizadoras. Pero los supervisores e inspectores de los bancos normalmente no tienen las habilidades necesarias para llevar a cabo la intervención o disolución de un banco en quiebra. Además, los supervisores posiblemente muestren la tendencia a no cerrar un banco insolvente, porque tanto ellos como el público suelen percibir que su función prioritaria es la de prevenir que los bancos entren en falta de solvencia, lo que convierte el cierre de un banco en una admisión de fracaso (Lindgren, García y Saal, 1996). La configuración institucional recién descrita, que permite una adecuada división de las tareas y mejora de los incentivos,⁵³ posiblemente sea más compatible con políticas de salida que funcionan bien que las disposiciones institucionales alternativas y que tenga más probabilidades de reducir el "síndrome del banco muerto que sigue funcionando" mencionado anteriormente.⁵⁴

Finalmente, para acceder a una línea de crédito contingente del ministerio de finanzas, el esquema tiene que ser verosímil. De lo contrario, los participantes del mercado anticiparían el abandono de las reglas del juego en circunstancias difíciles, por ejemplo, si un banco grande o un

número importante de bancos pequeños perdieran su solvencia. De hecho, los "esquemas exclusivamente privados de seguros de protección de depósitos tienen un largo historial bastante uniforme: en ocasiones fracasan" (Garber 1997; p. 198). Por consiguiente, es poco probable que los esquemas exclusivamente privados ayuden a conjurar el fantasma de las redes de protección *ex post* improvisadas. Sería conveniente que el ministerio de finanzas respaldara sus obligaciones contingentes frente a la garantía de los depósitos bancarios con una obligación contingente frente a los acreedores internacionales dedicados exclusivamente a este objetivo. Esto ayudaría a evitar presiones inflacionarias y fortalecería el tipo de cambio, impidiendo simultáneamente que se deterioren los balances de los deudores que mantienen pasivos expresados en moneda extranjera.

Asimismo, si se encuentra involucrada una línea de contingencia para acreedores extranjeros, especialmente si son organizaciones multinacionales, ésta podría mejorar el control si está asociada con condiciones adecuadas. Para disminuir el riesgo moral concomitante, esta condicionalidad debe centrarse en mejorar las leyes bancarias, el entorno jurídico y el control del sector empresarial, como asimismo en fortalecer el entorno reglamentario y fiscalizador del sector financiero.⁵⁵

Sin embargo, para compensar el desplazamiento de los riesgos que implica el acceso contingente a los recursos del sector público hay que entregarle "derechos de control absoluto" a la fiscalización oficial (para asegurar una vigilancia prudencial adecuada de los bancos) y al organismo a cargo del seguro de protección de depósitos (otorgándole herramientas poderosas para determinar una intervención temprana y una disolución efectiva del banco en caso de quiebra).

En caso de activarse, la línea de contingencia debe pagarse a través de primas futuras; esto ayudaría a clarificar el modo de distribuir la carga a lo largo del tiempo y entre los distintos grupos de la sociedad.⁵⁶ Sin embargo, una repentina masiva utilización de la línea de contingencia probablemente desembocaría en las restricciones que plantean los mercados de capitales nacionales poco profundos para la deuda de largo plazo de los gobiernos, un problema típico de muchos países de la región. Esto apunta a dos eventuales soluciones: En primer lugar, permitir que el banco central compre deuda pública (de preferencia a tasas de interés de mercado) al organismo a cargo del seguro de protección de depósitos. Esto sólo sería posible si existiera

un sistema cambiario flexible. En segundo lugar, permitir que el gobierno contrate una línea de crédito contingente a largo plazo de fuentes internacionales, la única alternativa posible si hay un vínculo rígido a un tipo de cambio nominal que impide que el banco central compre efectos públicos de deuda.

Redes de protección, riesgos sistémicos y seguro contra catástrofes

Una red de protección bien diseñada, es decir, una red que controle cuidadosamente el desplazamiento de los riesgos hacia el gobierno y al mismo tiempo promueva una profundización financiera sostenible, necesita basarse en los tres componentes básicos de capital, supervisión y cierre. Las características de diseño deseables de esta red que han ido emergiendo en las secciones anteriores, entre ellas preponderantemente los elementos de una política de salida funcional descritos en la quinta sección, deberían desembocar en una red de protección *ex ante* que limite sustancialmente la incompatibilidad de los incentivos, con lo cual mejoraría la seguridad y solidez del sistema bancario. Asimismo, estas características deberían conducir a una red de protección flexible, es decir, una red que sea capaz de resistir una amplia gama de coyunturas mundiales sin tener que alterar las normas *ex ante* y sin exponer los contribuyentes a pérdidas. Sin embargo, bajo circunstancias extremas que impliquen un riesgo global (del sistema), y no un riesgo idiosincrático (específico de un banco o préstamo), incluso las normas *ex ante* de diseño óptimo pueden ser sobrepasadas y abandonadas en favor de normas de red de protección *ad hoc*, lo que en ciertas circunstancias puede ser lo mejor.⁵⁷ Esto plantea el complejo asunto de cuándo y cómo derogar las normas *ex ante* y si el diseño *ex ante* debe o no incluir reservas para las condiciones de tipo catastróficas del mundo de modo de minimizar las improvisaciones e incrementar la eficacia de las respuestas de emergencia.

Un riesgo real de todo el sistema bancario puede estar vinculado a situaciones de catástrofe y las catástrofes suelen ser imposibles de asegurar por el sector privado.⁵⁸ Los gobiernos tienen una ventaja comparativa en el manejo de los riesgos de catástrofes, pero si declaran inequívocamente su disposición a proporcionar un seguro contra catástrofes, el desplazamiento de los riesgos hacia los contribuyentes será inevitable y se requerirán normas de supervisión y ejecución más estrictas para limitar el riesgo moral.⁵⁹ En el caso de los sistemas bancarios, la experiencia a lo largo del

tiempo ha demostrado que el desplazamiento del riesgo hacia el gobierno no se puede evitar cuando todo el sistema se enfrenta con una crisis, y los participantes del mercado lo saben.⁶⁰ Si bien la complejidad del asunto escapa al alcance de este capítulo, nos parece útil, por motivos meramente ilustrativos, clasificar en tres grupos los planteamientos de estilo de los gobiernos para enfrentar el problema de las redes de protección en circunstancias de tipo catastrófico.

El primer grupo engloba un planteamiento de "nunca jamás". En este caso, por ley los gobiernos no pueden auxiliar a los acreedores, dueños o deudores de un banco, salvo en lo que se refiere a la restringida cobertura de la protección explícita de depósitos, de existir alguna. Cualquier rescate que excediera los depósitos explícitamente asegurados requeriría la aprobación de cambios de legislación. La credibilidad de este pre-compromiso de no abandonar las reglas del juego *ex ante* sería una función positiva de la solidez de los tres componentes de capital, supervisión y cierre, y una función negativa del grado de exposición de la economía a los impactos macroeconómicos. Si el diseño y fiscalización de estos tres componentes es deficiente, el marco jurídico, normativo y de política se desintegrará antes o después, aún bajo las presiones de un riesgo individual, y con mayor razón bajo las presiones de un impacto macroeconómico. En efecto, son grandes los costos concomitantes por no saber cuándo relajar las normas *ex ante* y cuándo implementar los paquetes de rescate (Caprio y Klingebiel, 1996). En la práctica, en todos los países es posible realizar algún tipo de auxilio dentro del marco jurídico existente que excede los límites de la protección explícita de depósitos, lo que nos lleva a la segunda categoría de los planteamientos típicos.

El segundo grupo engloba el planteamiento tipo "quizás sí, quizás no". En este caso, es posible auxiliar de alguna manera a la banca sin tener que hacer cambios de legislación. Los enfoques de este grupo contienen una "ambigüedad implícita" porque las autoridades pueden mantener su discurso de "ningún auxilio" (cuya credibilidad depende de los mismos factores mencionados para el primer caso), pero se sabe que podrían desplegar una red de protección más amplia que la mencionada en su discurso, en el caso de desearlo. A menudo hay lugar para el arbitrio en el uso de instrumentos que no son adecuados para la tarea. Por ejemplo, la ley posiblemente autorice el uso de

mecanismos de préstamo de última instancia sin las salvaguardias necesarias, dando lugar a su aplicación abusiva para encarar insolvencias. Al contrario, si los mecanismos de préstamo de última instancia están bien diseñados y si los componentes de capital, supervisión y cierre son sólidos, la "ambigüedad implícita" puede tener la ventaja de mantener a los participantes del mercado haciendo conjeturas y otorgar al mismo tiempo flexibilidad a las autoridades. En especial, si el cierre contiene políticas efectivas y procedimientos tempranos de intervención y disolución de bancos en quiebra, una crisis bancaria probablemente sería mucho más manejable que en otras circunstancias.⁶¹ En el otro extremo, sin embargo, este planteamiento de "quizás sí, quizás no" puede desembocar en una aguda incompatibilidad de incentivos si el arbitrio que conlleva existe dentro del contexto de un sistema bancario descapitalizado, con poco control y políticas de salida deficientes.

El tercer grupo conlleva el planteamiento "sólo si". Bajo este esquema, el marco jurídico debe incluir cláusulas de contingencia explícitas: en este caso, si un conjunto de autoridades pertinentes decreta que el sistema está en peligro, la cobertura de los pasivos bancarios se extendería más allá del monto explícitamente asegurado. Este enfoque tiene la ventaja de reducir el arbitrio sin desechar la necesidad de extender la red de protección si consideraciones de todo el sistema así lo ameritan. Este planteamiento de "sólo si" también da lugar a "ambigüedades implícitas": los participantes del mercado no tienen la certeza del momento en que las autoridades podrían determinar que existe un riesgo para el sistema. Al igual que en el caso anterior, la potencial superioridad del planteamiento de "sólo si" depende de la calidad y solidez de los tres componentes de capital, supervisión y cierre, y presupone que los mecanismos de préstamo de última instancia están adecuadamente diseñados e implementados.⁶²

Los planteamientos de "sólo si" y "quizás sí, quizás no" implican que al manejar una crisis del sistema, pueden existir razones imperiosas para proteger a los depositantes y otros acreedores de los bancos más allá de los montos explícitamente asegurados. Sin embargo, aún en estas circunstancias extraordinarias, parece que no hay ninguna razón imperiosa para que los dueños de bancos no sean los primeros en absorber las pérdidas. En otras palabras, las crisis del sistema demandan el rescate de los depositantes y otros acreedores de los bancos, pero no de los dueños y administradores de estos bancos.

Resumen y conclusiones

En base a la experiencia histórica y el análisis de los problemas de incentivo en el marco de una información asimétrica, en este capítulo se ha explorado el problema de las redes de protección de los sistemas bancarios. Las redes de protección, que implican un desplazamiento de los riesgos hacia el gobierno, han emergido *ex post* en condiciones de crisis financiera, aún cuando no estaban previstas en los sistemas regulatorios. Las presiones para implementar redes de protección están relacionadas con las externalidades negativas significativas que pueden ocasionar las quiebras desordenadas de los bancos. Pero los banqueros, prestatarios y depositantes tienen sus propias razones para desear una red de protección, razones que nada tienen que ver con las externalidades negativas. Los dueños de bancos, en particular, pueden ser poderosos a nivel político. Además, si el gobierno depende del sistema bancario como un importante poseedor de deuda pública, éste puede resistirse a la idea de dejar que los bancos entren en quiebra. Los esfuerzos por “declarar fuera de ley” a las redes de protección suelen ser poco realistas en el caso de la banca, y los participantes del mercado lo saben. Por consiguiente, es de vital importancia que se diseñen sistemas fiscalizadores y de redes de protección *ex ante* que ordenen los incentivos de mejor manera.

Una red de protección que funciona bien debe equilibrar sus componentes institucionales (mecanismos de préstamo de última instancia, seguro de protección de depósitos, requisitos mínimos de capital, vigilancia por razones de prudencia y políticas de salida) para controlar el desplazamiento de los riesgos hacia el gobierno. Al mismo tiempo, debe promover una profundización financiera sostenible a través del apoyo de la disciplina mercado y no de su mitigación. Una red de protección bien diseñada aseguraría una mayor flexibilidad frente a disturbios en el sistema, minimizando la probabilidad de que se abandonen las normas *ex ante* en condiciones mundiales adversas y, en último término, mejorando el bienestar social. Cuando los componentes institucionales de una red de protección están mal diseñados o inadecuadamente implementados, la red será disfuncional y aumentará los problemas de riesgo moral. Y estos últimos, si son suficientemente graves, aumentarán la inestabilidad del sistema y por ende socavarán la razón de ser de la red de protección.

A lo largo de todo el capítulo se ha sostenido que las redes de protección que funcionan bien deben estar apoy-

adas en los tres componentes básicos de capital, supervisión y cierre. Estos tres componentes tienen la misma importancia y se refuerzan mutuamente: la eficacia de cada uno depende de la eficacia de los otros dos. El cierre (políticas de salida), sin embargo, posiblemente el componente más difícil de implementar de los tres desde el punto de vista jurídico y político, es el que ha sido menos investigado en la literatura pertinente y tampoco ha sido abordado en un permanente esfuerzo de coordinación internacional. Por consiguiente, existe mucho menos consenso acerca de lo que serían los mejores procedimientos internacionales de políticas de salida.

Una política de salida bien diseñada debe incluir sistemas eficientes de alerta temprana y mecanismos de acción correctiva inmediata, intervención, y disolución de los bancos en quiebra. Se sostiene, con fundamento, que un seguro explícito de protección de depósitos bancarios representa una herramienta muy útil para facilitar una temprana y ordenada disolución de un banco en quiebra, es decir, una garantía de cobertura limitada que se financia a través de la aplicación de primas variables al sector, respaldada por una línea de crédito contingente de la autoridad fiscal y dotada de poderes de intervención y disolución en caso de quiebra. Si bien esta configuración de garantía de los depósitos bancarios parece concordar con la estructura de incentivos necesaria, su evaluación definitiva aún está pendiente y otros sistemas institucionales o de organización pueden ser tan útiles como éste para servir de complemento a una efectiva política de salida.

No hay que confundir el diseño de una red de protección que funciona bien con el diseño e implementación de programas de solución de crisis bancarias y de reestructuración de bancos. En los países en que segmentos importantes del sistema bancario siguen siendo descapitalizados o insolventes, los formalismos de una red de protección aparentemente bien diseñada no reducirán la exposición al riesgo, porque el comportamiento de los bancos sin patrimonio podría estar dominado por incentivos de “apostar a la resurrección” o de saquear el banco a costa de los depositantes o contribuyentes. En esas circunstancias, el primer paso *previo* a la reconstrucción de una nueva red de protección funcional sería la eliminación de raíz de su insolvencia a través de un programa global de reestructuración de la banca. Por consiguiente, el diseño de una red de protección funcional no es independiente de las condiciones iniciales y genera importantes problemas de ordenamiento secuencial.

Una red de protección flexible debe ser capaz de resistir una amplia gama de coyunturas mundiales sin tener que alterar sus normas *ex ante* y sin exponer los contribuyentes a pérdidas. Sin embargo, en circunstancias extremas que involucran un riesgo global (del sistema) y no un riesgo idiosincrático (específico de un banco o préstamo), aún las normas *ex ante* mejor diseñadas pueden ser sobrepasadas y abandonadas en favor de las reglas de una red de protección *ad hoc*. Esto plantea el complejo asunto de cuándo y cómo derogar las normas *ex ante* y si el diseño *ex ante* debe o no constituir reservas para casos de catástrofe, de modo de minimizar la improvisación e incrementar la eficacia de las respuestas de emergencia. La problemática involucrada se puede analizar en gran parte desde el punto de vista del seguro contra catástrofes e implica la discusión de normas versus discreción. "Ambigüedad implícita" y cláusulas contingentes dentro del marco jurídico son dos opciones interesantes para manejar la eventualidad de un riesgo del sistema, es decir, de una catástrofe.

Unas palabras de advertencia que resultan necesarias: es probable que la exportación mecánica de sistemas de redes de protección de un país a otro ocasione problemas. Es necesario considerar la estructura cultural, histórica, política, legal e institucional de cada país para que el diseño de una red de protección sea viable.

Notas

1. Se ha escrito mucho sobre las redes de protección financiera durante la última década, entre ellos Benston et al. (1986); Brock (1992a); Dewatripont y Tirole (1993); Hausmann y Rojas-Suárez (1996); Rojas-Suárez (1997); Alexander, Davis, Ebrill y Lindgren (1997); Lindgren, García y Saal, (1996); Garber y Weisbrod (1992); Sheng (1996); y Chandavarkar (1996). Los estudios de Calomiris (1997), Mishkin (1996) y Garber (1997) son contribuciones especialmente valiosas a la literatura sobre las redes de protección de los países en desarrollo. El aspecto más investigado de las redes de seguridad ha sido los seguros de protección de depósitos (Talley y Mas, 1990; Cull, 1998). Considerando los antecedentes que explican la recientes crisis financieras en América Latina y Asia Sur Oriental, la literatura ha comenzado a centrarse de manera más sistemática en asuntos tan complejos como la resolución de las insolvencias bancarias (Caprio y Klingebiel, 1996; Caprio y Keefer, 1998; Demirgüç-Kunt y Kane, 1998; borradores para el Banco Mundial, 1998b, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998).

2. Si bien muchos de los conceptos recién analizados aplican a los mercados financieros en general, nuestro análisis está orientado al sector bancario, ya que en este capítulo se busca analizar los aspectos de

la provisión de redes de protección para las instituciones de depósito (bancos).

3. La literatura institucional habla de un mandante y un mandatario. Lo normal es que cada uno cuente con distinta información; el mandatario tiene acceso a una información que no está disponible al mandante, y la recopilación de información y su análisis es cara. Aún si la información se compartiera de manera uniforme entre el mandante y el mandatario, sus incentivos no necesariamente serían simétricos si el exigir el cumplimiento de los contratos resultara demasiado caro.

4. La negociabilidad de los contratos de préstamo se ve acrecentada por aspectos tales como la reputación del banco y el grado de estandarización de las prácticas de suscripción de los contratos.

5. Este "problema de imperfección" fue abordado por primera vez por Akerlof (1970). El argumento principal se basa en que dentro del mercado de los autos usados, los vendedores y compradores tienen distintos conocimientos acerca de la calidad de un determinado auto usado. Dado que el comprador no sabe con seguridad si un auto usado es de baja calidad (un "cacho"), no estará dispuesto a pagar un precio superior al que pagaría por un auto imperfecto. A su vez, el vendedor de un auto usado de buena calidad no estaría dispuesto a aceptar un precio de esa naturaleza. Así surgen las condiciones adecuadas para que el mercado de autos usados se transforme en un mercado de "cachos" y los autos de buena calidad no se transen.

6. Estas soluciones normalmente aparecen aún sin la intervención del estado. Los problemas de información dañan a las empresas, ya que limitan la disposición de los bancos a prestar y aumentan el costo de los préstamos que se otorgan. Los bancos, a su vez, se ven dañados por la pérdida de utilidades. Por consiguiente, tanto las empresas deudoras como los bancos acreedores tienen incentivos para impulsar las instituciones que reducen los problemas de selección y de riesgo moral, facilitando el flujo crediticio.

7. El índice de endeudamiento es la relación financiamiento crediticio/inversiones en capital de una empresa; también es una medida de la potencial volatilidad de las ganancias. Un índice de endeudamiento más alto indica una mayor volatilidad de las ganancias o pérdidas de una empresa (Koch, 1992).

8. North (1990) define los derechos de propiedad como los derechos exclusivos de los individuos de adueñarse de su propio trabajo y de los bienes y servicios que poseen.

9. Levine (1997b) muestra que el desarrollo del mercado financiero tiene una relación positiva directa y significativa con la herencia jurídica, mostrando nuevamente un mejor desempeño en el caso de derecho común basado en las tradiciones que en el caso del derecho civil.

10. Al igual que en el caso de los contratos de préstamo, el mecanismo de precios por sí solo quizás no funcione, ya que el aumento de las tasas de interés que exigirían los depositantes tendería a agravar el problema de selección adversa.

11. Hablando en términos generales, una externalidad conlleva a que los costos o beneficios de una determinada actividad recaigan en una persona distinta a aquella que realiza la actividad (Carlton y Perloff, 1990). Estas externalidades ocurren cuando los derechos de

propiedad no están claramente definidos. Las externalidades son positivas cuando alguien emprende una acción que beneficia a terceros que no pagan por estos beneficios. Las externalidades son negativas cuando los agentes no cargan con el costo total de sus acciones.

12. Además de la regulación impuesta por razones de prudencia, la intervención del estado puede desembocar en una represión financiera. Esto ocurre cuando el estado distorsiona los incentivos del sistema financiero, normalmente con el deseo de lograr ciertos objetivos de tipo social. Entre los ejemplos de instrumentos de represión financiera de uso muy generalizado en los países en desarrollo antes de la década de los ochenta, se pueden nombrar los límites a las tasas de interés (que con frecuencia desembocan en tasas de interés negativas), altos coeficientes de reserva obligatoria sin devengar intereses y créditos focalizados, con consecuencias perversas para el crecimiento y desarrollo (McKinnon, 1973).

13. Este argumento de que una buena red de protección permite que los agentes actúen como si no existiera tal red, se podría interpretar como un indicio de que se necesitan regulaciones prudenciales para emular el mercado hasta donde sea posible, armonizando los incentivos de los agentes para así reducir la divergencia entre la prosecución de los beneficios privados y sociales.

14. La ley de bancos libre de Nueva York de 1838 declara: "...nada de lo contenido en esta ley se considerará como garantía de parte del estado por el pago de tales efectos comerciales o pagarés, más allá de la aplicación adecuada de las garantías caucionadas al controlador para su rescate." Ver Brock (1992a, p. 431).

15. Se autorizó a la *Caja* a prestar hasta el 50 por ciento del valor tasado del bien raíz y se sentó un precedente legal en el cobro de sus préstamos. A cambio de las hipotecas, la *Caja* emitió *letras de crédito* con vencimientos a 21-25 años e intereses nominales del 5-8 por ciento. Los prestatarios podían vender las *letras* en efectivo en un mercado secundario. Cuando los terratenientes vendían sus *letras* en este mercado, recibían un mayor precio, porque los compradores exigían una prima menor al saber que la *Caja*, a través de su capital y reservas, era el principal asegurador de las hipotecas.

16. Ver Brock (1992b) y Fetter (1931).

17. Sin embargo, la profundización financiera no se produjo automáticamente en todos los países con nuevos bancos centrales. En México, por ejemplo, el público siguió dependiendo fuertemente del Banco de México como institución de depósitos, debido a la permanente desconfianza en los bancos comerciales.

18. Si para los reguladores la presión surge principalmente de las externalidades, en el caso de los banqueros, prestatarios y depositantes, cada uno tiene un motivo diferente (que no tiene nada que ver con las externalidades) para desear que una red de protección los cubra. Los dueños de los bancos pueden ser especialmente poderosos en términos políticos como para poder ejercer una presión significativa sobre los reguladores.

19. Los depositantes eventualmente realizarán retiros masivos de depósitos bancarios aún bajo esquemas de seguro de protección de depósitos bancarios, si temen que en el caso de una quiebra los aseguradores demorarán mucho tiempo en pagar. Para un depositante individual, si bien el riesgo del retiro de depósitos por otro deposi-

tante es muy pequeño, el costo de retirar sus propios depósitos es todavía menor.

20. En Chile, por ejemplo, el capital bancario como fracción de los activos cayó del 27 por ciento en 1932 al 20 por ciento en 1940, al 14 por ciento en 1948, al 9 por ciento en 1955 y al 6 por ciento en 1962.

21. Esto dice relación con la "dialéctica de la regulación" (Kane, 1977). El argumento implícito es que la regulación afecta el comportamiento de los agentes, desembocando en un resultado distinto al que se habría producido de otro modo. Este proceso lleva a los agentes financieros a innovar a fin de evitar la regulación. Las innovaciones tienden a difundirse de manera más bien rápida, mientras que las autoridades suelen demorarse en adaptar la regulación a tales innovaciones. Sin embargo, a lo largo del tiempo se produce la nueva normativa y el proceso reinicia su ciclo.

22. Este doble endeudamiento cruzado se refiere al uso del mismo capital para respaldar los activos adicionales.

23. Algunos datos contenidos en recientes investigaciones muestran que la liberalización financiera contribuyó al desencadenamiento de las crisis financieras (Demirgüç-Kunt y Detragiache, 1998).

24. Un banco es insolvente si el valor económico de sus activos no alcanza a cubrir el pago a sus deudores. En términos económicos, el patrimonio de un banco insolvente es negativo. En principio, un banco puede ser insolvente, pero tener liquidez, o bien puede ser solvente, pero no tener liquidez. Al contrario de un banco insolvente, un banco solvente, pero con falta de liquidez, tiene los activos para cumplir con sus obligaciones de deuda a lo largo del tiempo, pero no de inmediato debido a la falta de liquidez de sus activos (es decir, los activos no se pueden transformar en activos con la rapidez debida). Al no existir mecanismos de préstamo de última instancia por parte del banco central, surge la posibilidad de que se produzcan retiros masivos de depósitos bancarios, aún si estos bancos son solventes. La enajenación de los activos a precios "de liquidación" podría transformar a un banco solvente en uno insolvente. De hecho, la falta de liquidez y la insolvencia interactúan entre sí y se refuerzan mutuamente (Gavin y Hausmann 1996).

25. Algunos elementos de prácticas óptimas fuera de la región latinoamericana se pueden encontrar, por ejemplo, en la fase de la crisis del ahorro y préstamo de los EE.UU. que comenzó después de 1988, una vez que el Congreso consignó los fondos necesarios para la sociedad de seguro de depósitos y creó la *Resolution Trust Corporation*, así como en la solución de la crisis bancaria española durante la década de los ochenta.

26. Ver, por ejemplo, el libro editado por W. E. Alexander et al. (1997) y Rojas-Suárez (1996).

27. Uno de estos posibles casos se produce cuando el sistema bancario nacional completo es pequeño y está totalmente dominado por bancos extranjeros de primera categoría. Sin embargo, durante la crisis de la deuda latinoamericana de la década de los ochenta, los bancos fueron rescatados en Uruguay, una pequeña economía abierta dominada por bancos extranjeros de primera categoría, porque estos últimos amenazaron con abandonar el sistema (Brock, 1992a).

28. Mientras que los reguladores prefieren un capital mayor debido a su preocupación por la estabilidad y seguridad del sistema,

los banqueros por lo general prefieren menos capital, pero índices de endeudamiento más altos (Koch, 1992; Jensen y Meckling, 1976).

29. Un sistema bancario con escaso capital implica la misma solución de compromiso entre mayor estabilidad y menor profundización financiera.

30. En América Latina, las operaciones crediticias con partes relacionadas y las reservas insuficientes para las pérdidas en operaciones de préstamo han sido causas comunes para la vulnerabilidad del sistema bancario. El primer factor afecta la participación real de los dueños en el banco y el segundo exagera el valor en libros de capital en relación con su verdadero valor económico.

31. Este es un argumento adicional a favor de la supervisión de los bancos a través de la revelación de precios en los mercados de obligaciones bancarias. Estos últimos son mercados bien desarrollados si se comparan con los mercados accionarios de América Latina. Este planteamiento puede funcionar mientras no exista un respaldo explícito o implícito del gobierno de todas las obligaciones de los bancos y se podría lograr si se exigiera que los bancos emitieran una deuda subordinada para cumplir con parte de su capital reglamentario (Rojas-Suárez, 1997 y Calomiris, 1997), como se está haciendo en la actualidad en la Argentina.

32. Esta subsección se basa en gran medida en Lindgren, García y Saal (1996).

33. Además, en los procesos de licitación de los bancos es posible tomar en cuenta el historial criminal de los dueños y administradores, como ha sucedido en varios países de América Latina (por ejemplo, Argentina y Perú).

34. La disciplina de mercado puede verse socavada por mecanismos de préstamo de última instancia de diseño deficiente (ver Recuadro 3.1).

35. En Mishkin (1998), se puede encontrar un análisis reciente de los prestamistas internacionales de última instancia para los mercados emergentes.

36. El término "políticas de salida" es más apropiado que "cierre," ya que representa mejor la complejidad e implicancias de este tercer componente clave de la red de protección.

37. Por ejemplo, Barzón en México, que es una organización de deudores.

38. Se considera que las normas para una inmediata acción correctiva contenidas en la Ley de Mejoras de la Corporación Federal de Seguros de Depósitos (FDIC, *Federal Deposit Insurance Corporation*) de 1991 (sección 131) de los Estados Unidos de América son un ejemplo de "mejor procedimiento". Lindgren, García y Saal (1996, Cuadro 24, p. 198) resumen estas normas. Un número importante de leyes bancarias dentro de América Latina incluye cláusulas específicas acerca de este tema, aunque su cumplimiento varía en grado extremo.

39. Alrededor del veinticinco por ciento de la ley bancaria chilena de 1986 versa sobre la especificación exacta de los mecanismos alternativos de recapitalización y cierre para los bancos en dificultades. El mecanismo de recapitalización incluye la recapitalización por parte de los mismos dueños o inyecciones de capital externo, préstamos interbancarios que se transforman en acciones preferentes si el banco

prestatario no recupera su solvencia y un proceso de recapitalización que transforma una fracción de las obligaciones no aseguradas de un banco en acciones preferentes.

40. A diferencia de la protección legal que se brinda en los Estados Unidos a los funcionarios supervisores o de la FDIC (no existe el derecho privado de entablar acciones en contra de los funcionarios por las acciones realizadas en el cumplimiento de sus deberes oficiales), prácticamente todos los países de América Latina no han logrado ofrecer una inmunidad suficiente, una situación que se ve agravada por sistemas judiciales poco confiables. Este es un factor clave que explica las frecuentes demoras en adoptar medidas definitivas respecto al cierre de un banco en varios países de la región.

41. En la mayoría de los países de América Latina, los procesos de liquidación de un banco tienden a ser engorrosos desde el punto de vista jurídico y potencialmente desestabilizadores, donde normalmente se paga a los depositantes varios meses después de haberse decretado la liquidación. Esto se debe en gran parte a que no existen esquemas de seguros de protección de depósitos bancarios en caso de quiebra o, si existen, no cuentan con políticas y procedimientos bien diseñados, no tienen financiamiento o su gestión es deficiente.

42. En Talley y Mas (1992) y Corporación Federal de Seguros de Depósitos (FDIC, 1997), se encuentra una descripción más completa de las estructuras alternativas de disolución.

43. Esta alternativa se conoce como "compra y toma de riesgos", es decir, el banco en funcionamiento compra los activos de la institución en quiebra y asume sus pasivos. También es una variante del llamado "enfoque banco bueno/banco malo", donde se separan los activos "buenos" y la mayor cantidad posible de los pasivos del banco para ser transferidos a un banco en funcionamiento, o se separan los activos de pago dudoso para permitir la venta del banco "bueno".

44. Las autoridades fiscalizadoras y de intervención también pueden ejercer presión para que los dueños accedan a una fusión o venta de su banco en dificultades, normalmente durante las etapas de acciones inmediatas correctivas y de intervención. Las fusiones y ventas "inducidas" también son una forma de "disolución", con la diferencia de que en estos casos los accionistas siguen siendo dueños de un cierto patrimonio. Las "fusiones asistidas" (donde se usan fondos públicos para que la fusión se lleve a cabo) no son casos aislados, en especial en situaciones de crisis, pero presentan el riesgo de alterar los principios básicos de precedencia de los derechos al beneficiar a los accionistas por encima de los depositantes.

45. Este punto a menudo involucra los derechos de propiedad definidos en la constitución. A fin de asegurar que no se "tome" ninguna propiedad, el proceso de quiebra de los Estados Unidos de América (que comienza formalmente cuando un banco en dificultades entra a la "sindicadura") se activa cuando el capital reglamentario del banco deja de ser positivo. En algunos países de América Latina, la disolución (que con frecuencia se limita a la tradicional liquidación) se activa antes de que el capital reglamentario llegue al nivel cero, para maximizar la probabilidad de que al momento del cierre los accionistas aún conserven algún capital en riesgo. En Perú, por ejemplo, se considera que un banco deja de ser solvente cuando su relación capital/activos ponderados por los riesgos es inferior al 5 por ciento.

En la mayoría de las legislaciones bancarias de la región, las insuficiencias en las reservas para cubrir deudas incobrables se restan del capital para determinar la medida del capital reglamentario.

46. Parece que la figura de la sindicadura de los Estados Unidos cumple bien con este objetivo. Las leyes laborales y el derecho empresarial, como asimismo el código civil más amplio, aparentemente complican el asunto en este sentido para los países de América Latina. En este contexto, el caso español (con un patrimonio legal similar) puede servir de referencia. Dispone de una vía expedita para convertir la pérdida del capital reglamentario de un banco en quiebra en una extinción *legal* del capital, permitiendo al mismo tiempo que el organismo fiscalizador, el *Fondo de Garantía de Depósitos* español suscriba acciones ordinarias y se convierta en el dueño exclusivo con pleno control del banco.

47. En base a los resultados econométricos, Demirgüç-Kunt y Detragiache (1997) sostuvieron que a pesar de que la presencia de seguros explícitos puede haber reducido la incidencia de corridas bancarias autocumplidas, parece haber empeorado la fragilidad del sector bancario. Sugirieron que esto podría atribuirse al riesgo moral o a debilidades en el diseño e implementación de esquemas de seguros de depósitos bancarios. Su muestra de países incluyó 31 crisis sistémicas (seis en América Latina) entre 1980 y 1984.

48. Esto se sugiere, por ejemplo, en Lindgren, García y Saal (1996).

49. Sin embargo, desde una perspectiva histórica, el seguro explícito de protección de depósitos bancarios en caso de quiebra parece no haber sido popular a nivel político. Más bien, parece ser una innovación institucional relativamente reciente y no comprobada en la práctica. Desde 1981, el número de países en el mundo que cuentan con programas de seguro explícito de este tipo ha aumentado de 15 a 45 (Lindgren, García y Saal 1996). Hasta la década pasada, dentro de América Latina generalmente no se incluían a los depositantes en las redes explícitas de seguridad; de hecho, se solían sacrificar los intereses de los depositantes para salvar a los accionistas de los bancos a través de redes de protección implícitas o *ex post*, una mala costumbre que perdura hasta hoy en día en varios países de la región.

50. Benston et al. (1986) y Calomiris (1996, 1997) han abogado persuasivamente en favor de obligar a los bancos a emitir una deuda subordinada como una vía para mejorar la supervisión.

51. De Juan (1996) advierte que la disciplina aumentó en la industria bancaria española después de 1980, cuando los banqueros se percataron de que el estado contaba ahora con instrumentos poderosos y eficaces para eliminar de raíz a los malos banqueros, en especial con respecto a las intervenciones y la disolución en caso de quiebra.

52. Talley y Mas (1992) analizan en profundidad las distintas alternativas de diseño que existen para los seguros de protección de depósitos bancarios en caso de quiebra, si bien no necesariamente aprobarían la combinación que aquí se sugiere.

53. Para evitar el riesgo de verse asfixiado por una excesiva burocracia, el organismo a cargo del seguro de protección de depósitos bancarios podría, por reglamento, verse forzado a depender fuertemente de la subcontratación de peritos profesionales según las necesidades.

54. Si la potestad de intervenir y disolver los bancos radica en los organismos a cargo del seguro de protección de depósitos bancarios en caso de quiebra, se podrían originar problemas de coordinación y de flujo de información con el organismo fiscalizador. Estos problemas deberán ser solucionados adecuadamente.

55. Esta línea de razonamiento, sin bien está limitada al esquema de las garantías de depósitos bancarios, concuerda con los pensamientos de Mishkin (1998) sobre potenciales sistemas internacionales de prestamistas de última instancia.

56. Las primas variables para el seguro de protección de depósitos bancarios basadas sobre el riesgo implican una carga adicional para los bancos individuales ya de por sí inestables, aumentando su velocidad de deterioro. Este argumento no se opone a las primas variables, sino más bien es un argumento que apoya una supervisión más intensa y, en caso de ser necesario, una intervención temprana y una disolución. Sin embargo, primas muy caras serían contraproducentes si todo el sistema bancario o una gran parte de él se encontrara en condiciones inestables.

57. Como se plantea en Sheng (1996), aún los supervisores bancarios más sofisticados en países avanzados de la OECD no han podido prevenir las quiebras bancarias completamente. Además de una supervisión adecuada, se necesita prestar mayor atención a los desequilibrios del sector y a nivel nacional que puedan desestabilizar el sector bancario y a la creación de un sistema nacional de manejo de riesgo.

58. Por ejemplo, a raíz del terremoto de Northridge en 1994 y el huracán Andrew en el área de Miami en 1995, los seguros privados contra catástrofes estuvieron cerca de agotar sus recursos en los Estados Unidos. En el caso del seguro contra catástrofes, la ley de los grandes números no es aplicable. Por consiguiente, las compañías de seguro no pueden predecir exactamente el nivel de las solicitudes de indemnización por siniestro y no pueden ajustar sus primas de modo de reducir la incongruencia entre las primas cobradas y las indemnizaciones pagadas en un año determinado. Este tipo de seguro requiere de un gran desembolso casi inmediato una vez ocurrida una catástrofe, pero sólo se puede financiar con primas cobradas a través de un período largo. Esta incongruencia entre el tiempo en que se pagan las indemnizaciones y el tiempo en que se cobran las primas podría solucionarse mediante la acumulación de grandes recursos de capital líquido. Sin embargo, estos recursos son difíciles de mantener, ya sea debido a los desincentivos tributarios o porque atraen adquisiciones hostiles, entre otros motivos. La disponibilidad del reaseguro es limitada: la capacidad internacional del reaseguro contra catástrofes sólo es de \$15 mil millones. Los futuros y opciones de catástrofes sólo se cotizan en el *Chicago Board of Trade*, el mercado de productos agrícolas de Chicago, en parte debido a la falta de cualquier fórmula de fijación de precios para las opciones, tal como la de Black-Scholes, en el caso de pérdidas por catástrofes.

59. Por ejemplo, cuando un gobierno está obligado a ayudar a los propietarios de casas ubicadas en la costa oceánica que han sido dañadas por huracanes, hay que hacer cumplir estrictamente las normas para evitar que los constructores edifiquen demasiado cerca del océano o con materiales de construcción demasiado endebles.

60. Los esfuerzos por evitar lo inevitable a menudo pueden resultar en costos más altos. Por ejemplo, a principios de la década de los treinta, Chile decidió mantener el patrón oro y hacer cumplir las regulaciones prudenciales y los cierres de banco. Esto desencadenó un golpe militar y la adopción subsiguiente de una serie de políticas económicas *ad hoc* fue la base de una importante estrategia de sustitución en ese país.

61. El marco existente en España desde el período de manejo de la crisis de la década de los ochenta parece pertenecer al segundo caso de estilo: se permite una "ambigüedad implícita" en el contexto de sólidos componentes de capital, supervisión y cierre y el *Fondo de Garantía de Depósitos* está acompañado de capacidades de eficacia notable en la intervención temprana y disolución de un banco en quiebra.

62. El marco existente en los Estados Unidos desde la ley de mejora de la FDIC (*FDIC Improvement Act*) de 1991 puede considerarse como referente a la "mejor práctica" con respecto al planteamiento de "sólo si". Bajo esta ley, cuando se está manejando un banco en dificultades, la FDIC puede ampliar la cobertura a los

pasivos bancarios más allá de los montos asegurados si existe una determinación al respecto por parte de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal, el Directorio de la FDIC y el Departamento del Tesoro (después de consultar con el presidente de la nación) de que la quiebra de ese banco englobaría un riesgo para todo el sistema. Para frenar la selección adversa concomitante, limitar los riesgos al gobierno y evitar una fijación demasiado baja del precio de la red de protección, la FDIC no sólo puede evaluar las primas basadas en el riesgo, sino también evaluar esas primas sobre la base de los pasivos totales del banco y no sólo sobre los depósitos, ya que los bancos cuya quiebra podría plantear un riesgo para todo el sistema normalmente tienen una relación baja de depósitos/pasivos totales.

63. En la actualidad, el Grupo de los Diez (G-10) tiene 11 miembros: Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, los Países Bajos, Suecia, Suiza, el Reino Unido y los Estados Unidos de América.

64. Las publicaciones pertinentes se enumeran en el Banco de Pagos Internacionales (BPI), sitio web (<http://www.bis.org/publ/pub-list.htm>).

CAPÍTULO 4

Mercados de capital e instituciones legales

IN ESTE CAPÍTULO NOS CENTRAMOS EN LAS INSTITUCIONES NECESARIAS PARA PROMOVER EL desarrollo de mercados de capital y revisamos la evidencia empírica sobre el vínculo entre las instituciones legales y los mercados financieros. Específicamente, pretendemos encontrar una explicación de las grandes diferencias de tamaño, profundidad y valoración de los mercados de capital. Por ejemplo, ¿Por qué el mercado de acciones es más grande en Sudáfrica que en México o Perú? ¿Por qué tantas empresas comenzaron a cotizar en la bolsas de India y Hong Kong durante 1995, pero ninguna en Brasil, Uruguay o Venezuela durante ese mismo período? ¿Por qué países como Nueva Zelanda tienen grandes mercados crediticios y en cambio Argentina y Colombia no?

En un simple marco Modigliani-Miller (Modigliani y Miller, 1958), el tamaño de los mercados de capital está determinado exclusivamente por los flujos de caja que devengan a favor de los inversionistas. Por consiguiente, hablando en términos generales, el tamaño de los mercados de capital debería ser proporcional al PNB. Para explicar las grandes discrepancias en el tamaño de los mercados financieros en países con un PNB similar, debemos admitir que las acciones son más que tan sólo los flujos de caja que representan, ya que hacen acreedores de ciertos derechos a los inversionistas. Las acciones no sólo otorgan a los inversionistas el derecho de recibir el pago de dividendos, sino asimismo a ejercer control sobre la gerencia a través del proceso

de votación. De manera similar, una deuda no sólo le da a los acreedores el derecho de recibir el pago de intereses, sino también a recuperar su garantía en caso que la empresa quiebre.

La separación entre titularidad y control puede afectar significativamente el tamaño de los mercados de capital si abandonamos los supuestos de M&M (Modigliani-Miller) y admitimos la existencia de costos de gestión. Para asumir un punto de vista extremo, las acciones externas no tendrían valor alguno si los accionistas no estuvieran investidos del derecho de forzar a los gerentes a pagar dividendos. En este mismo sentido, los acreedores no estarían dispuestos a prestar dinero, fuera cual fuera la tasa de interés, si sus derechos de control no les permitieran sancionar a los deudores que no cumplen con sus obligaciones financieras. Tanto los financistas como la gerencia se beneficiarían de la

eliminación del conflicto de gestión si pudieran redactar un contrato perfecto que especificara lo que el administrador debe hacer con los fondos y cómo los debe devolver a los inversionistas en todas las circunstancias internacionales posibles. Es evidente que en la práctica no se puede implementar un contrato perfectamente completo, de modo que la gerencia tiene que estar dotada de un cierto nivel de discrecionalidad (Grossman y Hart, 1986). La discrecionalidad de la gerencia, si bien un medio eficiente en función de los costos para manejar la separación de propiedad y control, desafortunadamente puede ser utilizada para expropiar a los financistas mediante una expropiación directa y total, la fijación de precio a las transferencias o la liquidación de los activos.

En principio, el modelo de representación podría explicar el motivo por el cual algunos países tienen merca-

dos de capital mucho más grandes que otros, ya que es evidente que los países difieren enormemente en el nivel de la protección legal que le brindan a sus inversionistas. Un accionista en México, por ejemplo, no sólo posee un conjunto de derechos muy diferentes a los de un accionista en los Estados Unidos, sino que además su recurso de indemnización probablemente sea mucho menor. El modelo de representación predice que los mercados de capital serán mayores en los países donde los costos de gestión son regidos por la ley y por las instituciones establecidas para asegurar su cumplimiento. La Porta et al. (1998a) evalúan sistemáticamente los derechos de los inversionistas, como asimismo la calidad de su aplicación en los 49 países. La Porta et al. (1997a, 1998a y 1998b) relacionan las instituciones legales con el tamaño y profundidad de los mercados de capital externos, como también con la concentración empresarial de las posesiones en todo el mundo.

En el presente capítulo revisamos y resumimos la evidencia de varios países acerca de la influencia de las instituciones en el desarrollo de los mercados de capital. El resto del capítulo está dividido en cuatro secciones. En la primera sección se describen las diferencias en la protección legal para los accionistas y acreedores en un análisis de corte transversal de 49 países. Ya que los derechos de los inversionistas no sólo están determinados por las leyes, en la segunda sección se compara la calidad de las normas de supervisión y cumplimiento de la ley y de las normas de contabilidad de los distintos países. En último término, la pregunta es si los países con una protección deficiente de sus inversionistas en realidad sufren consecuencias adversas. Si las leyes y su fiscalización son importantes, entonces los países que ofrecen mejores condiciones de finanzas externas a sus empresarios tienen mercados de capital más profundos y mejor valorados. También pronosticamos que estos países tendrán sociedades anónimas de cobertura más amplia. A continuación, en la tercera sección comparamos la concentración financiera y de pertenencia externa entre los países como una función del origen de sus leyes, la calidad de las protecciones legales de sus inversionistas y la calidad de la supervisión y cumplimiento de la ley. La cuarta sección finaliza el capítulo y en ella se analizan las implicancias de política de los resultados.

Protección legal de los inversionistas

La Porta et al. (1998a) recopilaron un conjunto de datos sobre las reglas jurídicas de los derechos de los inver-

sionistas y la calidad de supervisión y cumplimiento de estas normas en 49 países con empresas que cotizan en la bolsa. Es evidente que las leyes de los distintos países normalmente no se redactan de la nada, sino que más bien se transplantan, ya sea voluntaria o coincidentalmente, a partir de unas pocas familias o tradiciones jurídicas. Por regla general, el derecho *comercial* proviene de dos tradiciones generales: derecho consuetudinario y derecho civil. La mayoría de los países de habla inglesa pertenecen a la tradición del derecho consuetudinario o angloamericano que se basa en la Ley Empresarial Británica (*British Company Act*). El resto del mundo pertenece a la tradición del derecho civil que se basa en el Derecho Romano, con tres familias principales: la familia francesa, que se basa en el Código Napoleónico de 1804, la familia alemana, que se basa en el Código de Bismarck de 1896 y la familia escandinava, la que según los juristas es la menos apegada al Derecho Romano, pero distinta a las otras dos familias civiles.

La familia del derecho consuetudinario incluye a las antiguas colonias británicas y a otras naciones como Tailandia e Israel, las que modelaron su derecho empresarial inicial en base a las leyes de Inglaterra. Hay 18 países con derecho consuetudinario en la muestra. La familia jurídica francesa incluye Francia, España, Portugal y sus colonias. En nuestra muestra tenemos 21 países que basan su sistema jurídico en el derecho francés, entre ellos nueve de América Latina. La tradición germana ha tenido menos influencia y sólo tenemos a seis países en esta familia: Austria, Alemania, Japón, Corea del Sur, Suiza y Taiwán. Finalmente, la familia escandinava incluye los cuatro países nórdicos Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia.

Existen numerosas diferencias entre los países respecto a su derecho empresarial y leyes de quiebra que en teoría se pueden cuantificar. Nos centramos exclusivamente en las normas básicas que los especialistas en el tema (por ejemplo, Paul Vishny, 1994, White, 1993, Asociación Norteamericana de Abogados, 1989 y 1993) y observadores (por ejemplo, Investor Responsibility Research Center, 1994, Institutional Shareholder Services, 1994) estiman esenciales para el ejercicio de autoridad corporativa. Además, concentramos nuestra atención en las normas básicas que son fáciles de interpretar ya sea como a favor del inversionista o a favor de la gerencia.

Derechos de los accionistas

Los accionistas tienen derechos residuales sobre los flujos de caja de la empresa. Su mayor fuente de poder es el derecho de voto. Este derecho, que les permite votar en la junta general para elegir directores y decidir sobre las principales opciones corporativas, garantiza a los accionistas que la gerencia les restituya los flujos de caja de la empresa a través del pago de dividendos, en lugar de desviarlos al pago de mayores salarios para ellos mismos o realizar adquisiciones deficientes, entre otros. Por consiguiente, los derechos de voto y los derechos que sostienen los mecanismos de votación son las características determinantes del capital social.

El Cuadro 4.1 presenta una descripción detallada de todas las variables que usamos en este capítulo, mientras que en el Cuadro 4.2 se presenta evidencia sobre los derechos de los accionistas para la muestra representativa de 49 países. Para comenzar con el análisis de los derechos de los accionistas, nos parece útil que primero nos pongamos en el lugar de un inversionista en una empresa del Reino Unido y luego cambiemos de identidad y nos transformemos en un inversionista de una sociedad mejicana. (Esto no lo hacemos para alabar al Reino Unido o para individualizar a México por motivos de crítica, sino exclusivamente para ilustrar las diferencias entre un sistema jurídico basado en el derecho consuetudinario inglés y uno basado en el derecho civil francés).

La primera columna del Cuadro 4.2 muestra que no todos los accionistas del Reino Unido tienen derecho a voto. Esto probablemente no sea bueno, porque cuando los votos están muy vinculados a los dividendos, es más difícil controlar a una empresa a través de la posesión de una pequeña parte del capital social. Pero resulta que la regla de "una acción, un voto" es bastante poco común en todas partes, aún en México.

En las siguientes seis columnas del Cuadro 4.2 se muestran diferentes medidas del grado de protección que brinda el derecho empresarial a los accionistas minoritarios contra la expropiación de los gerentes o accionistas dominantes. Estos derechos los denominamos "derechos antidirectores". Los primeros cuatro derechos antidirectores miden la facilidad con que un inversionista puede ejercer cualquier derecho de voto que tenga. En el Reino Unido, los accionistas reciben declaraciones de delegación de poder dos semanas antes de la junta de accionistas. En ellas se explican detalladamente los asuntos que se analizarán durante la junta. Si

desean votar, no es necesario que asistan personalmente a la reunión, alternativamente pueden enviar su voto por poder a través del correo. Las acciones de los inversionistas que manifestaron su voluntad de participar en la junta de accionistas no serán bloqueadas en los días cercanos a la junta; de hecho, la libertad de transar las acciones en fechas cercanas a las juntas de accionistas constituye un derecho importante para las personas que eventualmente deseen constituir alianzas para impugnar las propuestas de la gerencia. Los directores se eligen uno por uno a través del voto de la mayoría y por ende, no se permite la representación proporcional o votación acumulativa para los directores por parte de los accionistas. Es posible que nuestro inversionista hipotético tenga una resolución que le gustaría someter a la consideración de una junta extraordinaria de accionistas (JEA). Si es así, tiene el derecho de convocar a una JEA si es dueño del 10 por ciento de capital accionario.

El siguiente derecho dentro del Cuadro 4.2 mide la protección de los accionistas minoritarios en contra de un tipo especial de expropiación: por ejemplo, la emisión de acciones, a un precio favorable, a accionistas controladores por ejemplo. En el Reino Unido, los accionistas tienen un derecho preferente para la compra de nuevas emisiones de sus acciones en cartera y este derecho sólo puede ser dispensado por medio un voto de los accionistas. Finalmente, los inversionistas del Reino Unido que estiman que sus derechos han sido lesionados por las decisiones de la mayoría, pueden buscar su reparación a través de los tribunales. Si en los tribunales se estima que efectivamente hubo limitación abusiva de los derechos efectivos, se podrá ordenar que las acciones de los miembros que sufrieron la limitación abusiva sean compradas a un precio justo o que la empresa solucione los hechos en cuestión. De manera más general, los países que cuentan con procedimientos óptimos proporcionan mecanismos jurídicos para proteger las minorías oprimidas. Sólo por nombrar otro ejemplo, en Chile un inversionista disidente tiene el derecho de solicitar, durante la junta, que la empresa recompre sus acciones al precio de mercado vigente antes de la junta.

Supongamos que la junta de accionistas se realizó en Ciudad de México y no en Londres. Al igual que en el Reino Unido, no todas las acciones tienen el mismo derecho de voto. Sin embargo, a diferencia del Reino Unido, se notificará a los inversionistas mejicanos acerca de la próxima junta de accionistas, pero normalmente no recibirán una información detallada de

CUADRO 4.1

Las variables

En este cuadro se describen las variables reunidas para los 49 países incluidos en nuestro estudio. En la primera columna se muestra el nombre de la variable. En la segunda columna se describe la variable y se muestra la gama de los posibles valores. En la tercera columna se indican las fuentes de donde proviene la variable.

VARIABLE	DESCRIPCIÓN	FUENTES
Origen	Identifica el origen jurídico del Derecho Empresarial o Código Comercial de cada país.	Enciclopedia del Derecho Extranjero Derechos Empresariales del Mundo.
Una acción, un voto	Es igual a uno si el Derecho Empresarial o Código Comercial del país exige que a las acciones ordinarias corresponda un voto por acción, de lo contrario es cero. De manera similar, esta variable es igual a uno si la ley prohíbe tanto la existencia de acciones ordinarias de votación múltiple como de sin derecho a voto e impide que las empresas fijen un máximo número de votos por accionista, sin importar el número de acciones que posea ese accionista; de lo contrario es cero.	Derecho Empresarial o Código Comercial
Poder por correo	Es igual a uno si el Derecho Empresarial o Código Comercial permite que los accionistas envíen su voto por poder a la empresa por correo, de lo contrario es cero.	Derecho Empresarial o Código Comercial
Acciones no se bloquean antes de la junta	Es igual a uno si el Derecho Empresarial o Código Comercial prohíbe a las empresas la exigencia de depósito de sus acciones a los accionistas antes de una Junta General de Accionistas, impidiéndoles así la venta de esas acciones durante un número de determinado de días; de lo contrario es cero.	Derecho Empresarial o Código Comercial
Votación acumulativa o representación proporcional	Es igual a uno si el Derecho Empresarial o Código Comercial permite que los accionistas emitan todos sus votos para un único candidato que postula a elección al Directorio (votación acumulativa) o si este Derecho Empresarial o Código Comercial permite un mecanismo de representación proporcional en el Directorio a través del cual los intereses minoritarios pueden designar un número proporcional de directores al Directorio; de lo contrario es cero.	Derecho Empresarial o Código Comercial
Mecanismo contra la limitación abusiva de los derechos efectivos de un socio minoritario	Es igual a uno si el Derecho Empresarial o Código Comercial otorga a los accionistas minoritarios ya sea jurisdicción territorial judicial para impugnar las decisiones de la gerencia o de la asamblea, o el derecho de salir de la empresa exigiéndole a esta última que compre sus acciones cuando se oponen a determinados cambios fundamentales, tales como fusiones, enajenaciones de activos y cambios a las actas constitutivas. De lo contrario, la variable es igual a cero. Por accionistas minoritarios se entienden los accionistas que poseen el 10 por ciento o menos del capital accionario.	Derecho Empresarial o Código Comercial
Derechos preferentes	Es igual a uno cuando el Derecho Empresarial o Código Comercial otorga a los accionistas la primera oportunidad para comprar nuevas emisiones de capital y este derecho sólo puede ser dispensado por un voto de los accionistas; de lo contrario es cero.	Derecho Empresarial o Código Comercial
Porcentaje del capital accionario para convocar una junta extraordinaria de accionistas	Es el mínimo porcentaje de propiedad del capital accionario que otorga a un accionista el derecho de convocar a una Junta Extraordinaria de Accionistas. Fluctúa entre uno y 33 por ciento.	Derecho Empresarial o Código Comercial
Derechos antidirectores	Un coeficiente que agrega los derechos de los accionistas que denominamos "derechos antidirectores". El coeficiente se forma sumando 1 cuando: (1) el país permite que los accionistas envíen por correo su voto por poder a la empresa; (2) los accionistas no necesitan depositar sus acciones antes de la Junta General de Accionistas; (3) se permite la votación acumulativa o representación proporcional de las minorías en el Directorio; (4) existe un mecanismo contra la limitación abusiva de los derechos efectivos de un socio minoritario; (5) el porcentaje mínimo de capital accionario que da derecho a un accionista a convocar una Junta Extraordinaria de Accionistas es inferior o igual al 10 por ciento (la media de la muestra); o (6) los accionistas tienen derechos preferentes que sólo pueden ser dispensados mediante un voto de los accionistas. El coeficiente fluctúa entre 0 y 6.	Derecho Empresarial o Código Comercial

CUADRO 4.1

(Continuación)

VARIABLE	DESCRIPCIÓN	FUENTES
Restricciones para solicitar el proceso concursal con reestructuración de los pasivos.	Es igual a uno si el proceso concursal con liquidación de los activos impone restricciones, por ejemplo el consentimiento de los acreedores, para solicitar dicho proceso concursal. Es igual a cero si no existen tales restricciones.	Leyes de quiebra y de proceso concursal con liquidación de los activos
No hay suspensión automática de los activos en prenda	Es igual a uno si el procedimiento concursal con liquidación de los activos no impone una suspensión automática sobre los activos de la empresa una vez que ésta pide un proceso concursal. La suspensión automática impide que los acreedores garantizados entren en posesión de sus garantías. Es igual a cero si la ley no contiene tales restricciones.	Leyes de quiebra y de proceso concursal con liquidación de los activos
Primero los acreedores con garantía	Es igual a uno si los acreedores con garantía ocupan el primer lugar en el reparto del producto líquido obtenido de la enajenación de los activos de una empresa en quiebra. Es igual a cero si los acreedores sin garantía, tales como el gobierno o los trabajadores, tienen prioridad absoluta.	Leyes de quiebra y de proceso concursal con liquidación de los activos
Se suspende a la gerencia	Es igual a uno si un funcionario designado por el tribunal o por los acreedores es responsable de la conducción del negocio durante el proceso concursal con liquidación de los activos. De igual manera, esta variable es igual a uno si el deudor no queda a cargo de la gerencia de su propiedad mientras la resolución de este proceso concursal está pendiente; de lo contrario es cero.	Leyes de quiebra y de proceso concursal con liquidación de los activos
Derechos de los acreedores	Un coeficiente que agrega los diferentes derechos de los acreedores. El coeficiente se forma sumando 1 cuando: (1) el país impone restricciones, por ejemplo el consentimiento de los acreedores o dividendos mínimos para solicitar un proceso concursal con liquidación de los activos; (2) los acreedores garantizados pueden entrar en posesión de su garantía cuando se ha aprobado la solicitud por un proceso concursal (sin suspensión automática); (3) los acreedores garantizados ocupan el primer lugar en el reparto del producto líquido obtenido de la enajenación de los activos de una empresa en quiebra; y (4) el deudor no queda a cargo de la gerencia de su propiedad mientras está pendiente la resolución de este proceso concursal. El coeficiente fluctúa entre 0 y 4.	Leyes de quiebra y de proceso concursal con liquidación de los activos
Eficiencia del sistema judicial	Evaluación de la "eficiencia e integridad del entorno jurídico en lo que concierne a los negocios, en especial a las empresas extranjeras", realizada por el organismo de clasificación de riesgo de los países <i>Business International Corporation</i> . Se "puede usar para representar la evaluación de los inversionistas acerca de las condiciones existentes en el país en cuestión". Promedio entre 1980 y 1983. Escala de 0 a 10, donde los puntajes inferiores indican menores niveles de eficiencia.	Business International Corporation.
Estado de derecho	Evaluación de la tradición de estado de derecho en el país, realizada por el organismo de clasificación de riesgo de los países <i>International Country Risk</i> (ICR). Promedio de los meses abril y octubre del índice mensual entre 1982 y 1995. Escala de 0 a 10, donde los puntajes inferiores indican una menor tradición de estado de derecho. (Nosotros cambiamos la escala de su numeración original entre 0 y 6).	International Country Risk Guide (Guía Internacional del Riesgo en los Países)
Corrupción	Evaluación de la corrupción del gobierno realizada por el ICR. Los puntajes inferiores indican que es probable que los funcionarios gubernamentales de alto nivel exijan pagos especiales, y generalmente se esperan pagos ilegales en todos los niveles gubernamentales inferiores en la forma de sobornos en relación a licencias de importación y exportación, controles cambiarios, determinación de la base imponible, protección de políticas o préstamos. Promedio de los meses abril y octubre sobre el índice mensual entre 1982 y 1995. Escala de 0 a 10 donde los puntajes inferiores indican niveles altos de corrupción. (Nosotros cambiamos la escala de su gama original entre 0 y 6).	International Country Risk Guide (Guía Internacional del Riesgo en los Países)
Normas de contabilidad	Coeficiente creado a través del examen y clasificación de las memorias anuales de 1990 de las empresas acerca de la inclusión u omisión de 90 puntos. Estos puntos se dividen en 7 categorías (información general, estados de ingreso, balances, estados de flujo de fondos, normas de contabilidad, información sobre existencias y partidas especiales). Se examinaron al	Tendencias internacionales de contabilidad y auditoría, Center for International Financial Analysis & Research, Inc.

(El cuadro continúa en la siguiente página)

CUADRO 4.1

(Continuación)

VARIABLE	DESCRIPCIÓN	FUENTES
	menos 3 empresas de cada país. Las empresas son una muestra representativa de varios sectores económicos, donde las empresas industriales representaron el 70 por ciento y las empresas financieras el 30 por ciento restante.	
Propiedad, 10 empresas más grandes	El porcentaje promedio de acciones ordinarias que poseen los tres accionistas más grandes en las diez empresas privadas nacionales no financieras de mayor tamaño en un determinado país. Se considera que una empresa es privada si se desconoce una participación accionaria del estado en ella.	Moodys International, CIFAR, EXTEL, WorldScope, 20-Fs, Price-Waterhouse y diversas fuentes de los países.
Capitalización externa/PIB	Relación capitalización bursátil de las minorías/producto nacional bruto para 1994. La capitalización bursátil en manos de las minorías se calcula como el producto de la capitalización bursátil global y el porcentaje promedio de acciones ordinarias que no son propiedad de los tres accionistas mayores en las diez empresas nacionales privadas no financieras más grandes dentro de un determinado país. Se considera que una empresa es privada si se desconoce una participación accionaria del Estado en ella.	Moodys International, CIFAR, EXTEL, WorldScope, 20-Fs, Price Waterhouse y diversas fuentes de los países.
Empresas nacionales/Hab.	Relación número de empresas nacionales que cotizan en la bolsa en un determinado país/habitantes (en millones) durante 1994.	Emerging Market Factbook e Informe sobre el Desarrollo Mundial 1996.
IPO/Hab.	Relación número de ofertas públicas iniciales de capital social en un determinado país/habitantes (en millones) para el período julio de 1995 a junio de 1996.	Securities Data Corporation, AsiaMoney, LatinFinance, GTI Guide to World Equity Markets e Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1996.
Deuda/PNB	Relación suma de la deuda bancaria del sector privado y bonos no financieros en circulación/PNB en 1994, o el último año disponible.	Estadísticas Financieras Internacionales, World Bondmarket Factbook.
Crecimiento del PIB	Crecimiento porcentual promedio anual del producto nacional bruto per cápita para el período 1970-1993.	Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1995.
Log. de PNB	Logaritmo del Producto Nacional Bruto durante 1994.	Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1996.

CUADRO 4.2

Derechos de los accionistas en todo el mundo

En este cuadro se clasifican los países por su origen jurídico. En el Cuadro 1 se pueden encontrar definiciones de cada una de las variables. En el Panel B se presentan los tests de medias para los distintos orígenes jurídicos.

PANEL A: DERECHOS DE LOS ACCIONISTAS (1 = LA LEY PREVÉ PROTECCIÓN DE LOS INVERSIONISTAS)

PAÍS	UNA- ACCIÓN, UN VOTO	SE PERMITE PODER POR CORREO	ACCIONES NO SE BLOQUEAN ANTES DE LA JUNTA	VOTACIÓN ACUMULAT./ REPRESENT. PROPORCIONAL	% DE CAPITAL ACCIONARIO P/ CONVOCAR UNA JEA	DERECHO PREFERENTE A NUEVAS EMISIONES	ABUSIVA DE DERECHOS MINORIT.	LIMITAC. DERECHOS ANTI DIRECTORES
Australia	0	1	1	0	0,05 ^d	0	1	4
Canadá	0	1	1	1	0,05	0	1	5
Estados Unidos	0	1	1	1	0,10	0	1	5
Hong Kong, China	0	1	1	0	0,10	1	1	5
India	0	0	1	1	0,10	1	1	5
Irlanda	0	0	1	0	0,10	1	1	4
Israel	0	0	1	0	0,10	0	1	3
Kenya	0	0	1	0	0,10	0	1	3
Malasia	1	0	1	0	0,10	1	1	4
Nigeria	0	0	1	0	0,10	0	1	3
Nueva Zelanda	0	1	1	0	0,05	0	1	4
Pakistán	1	0	1	1	0,10	1	1	5
Reino Unido	0	1	1	0	0,10	1	1	5
Singapur	1	0	1	0	0,10	1	1	4
Sri Lanka	0	0	1	0	0,10	0	1	3
Sudáfrica	0	1	1	0	0,05	1	1	5
Tailandia	0	0	1	1	0,20 ^e	0	0	2
Zimbabwe	0	0	1	0	0,05	0	1	3
Origen inglés, prom.	0,17	0,39	1,00	0,28	0,09	0,44	0,94	4,00
Argentina	0	0	0	1	0,05	1	1	4
Bélgica	0	0	0	0	0,20	0	0	0
Brasil	1	0	1	0	0,05	0	1	3
Chile	1	0	1	1	0,10	1	1	5
Colombia	0	0	1	1	0,25	1	0	3
Ecuador	0	0	1	0	0,25	1	0	2
Egipto	0	0	1	0	0,10	0	0	2
España	0	0	0	1	0,05	1	1	4
Filipinas	0	0	1	1	abierto	0	1	3
Francia	0	1	0	0	0,10	1	0	3
Grecia	1	0	0	0	0,05	1	0	2
Indonesia	0	0	1	0	0,10	0	0	2
Italia	0	0	0	0	0,20	1	0	1
Jordania	1	0	1	0	0,25	0	0	1
México	0	0	0	0	0,33	1	0	1
Países Bajos	0	0	0	0	0,10	1	0	2
Perú	1	0	1	1	0,20	1	0	3
Portugal	0	0	1	0	0,05	1	0	3
Turquía	0	0	1	0	0,10	0	0	2
Uruguay	1	0	0	0	0,20	1	1	2
Venezuela	0	0	1	0	0,20	0	0	1
América Latina, prom.	0,44	0,00	0,67	0,44	0,18	0,78	0,44	2,67
Resto origen francés, prom.	0,17	0,08	0,50	0,17	0,12	0,50	0,17	2,08
Origen francés, prom.	0,29	0,05	0,57	0,29	0,15	0,62	0,29	2,33

(El cuadro continúa en la siguiente página)

CUADRO 4.2

(Continuación)

PANEL A: DERECHOS DE LOS ACCIONISTAS (1 = LA LEY PREVÉ PROTECCIÓN DE LOS INVERSIONISTAS)

PAÍS	UNA- ACCIÓN, UN VOTO	SE PERMITE PODER POR CORREO	ACCIONES NO SE BLOQUEAN ANTES DE LA JUNTA	VOTACIÓN ACUMULAT./ REPRESENT. PROPORCIONAL	% DE CAPITAL ACCIONARIO P/ CONVOCAR UNA JEA	DERECHO PREFERENTE A NUEVAS EMISIONES	ABUSIVA DE DERECHOS MINORIT.	LIMITAC. DERECHOS ANTI DIRECTORES
Austria	0	0	0	0	0,05	1	0	2
Alemania	0	0	0	0	0,05	0	0	1
Corea, República de	1	0	0	0	0,05	0	1	2
Japón	1	0	1	1	0,03	0	1	4
Suiza	0	0	0	0	0,10	1	0	2
Taiwán, China	0	0	0	1	0,03	0	1	3
Origen germano, prom.	0,33	0,00	0,17	0,33	0,05	0,33	0,50	2,33
Dinamarca	0	0	1	0	0,10	0	0	2
Finlandia	0	0	1	0	0,10	1	0	3
Noruega	0	1	1	0	0,10	1	0	4
Suecia	0	0	1	0	0,10 ^e	1	0	3
Origen escandinavo, prom.	0,00	0,25	1,00	0,00	0,10	0,75	0,00	3,00

PANEL B: TESTS DE MEDIAS (ESTADÍSTICO T)

Promedio de la muestra	0,22	0,18	0,71	0,27	0,11	0,53	0,53	3,00
Derecho consuetudinario vs. civil	-0,72	3,03 ^a	4,97 ^a	0,15	1,48	-0,91	5,59 ^a	5,00 ^a
Origen inglés vs. francés	-0,87	2,82 ^a	3,87 ^a	-0,05	-2,53 ^b	-1,08	5,45 ^a	4,73 ^a
Origen inglés vs. América Latina	-1,57	3,29 ^a	2,00 ^c	-0,85	-3,56 ^a	-1,67	3,44 ^a	2,98 ^a
Origen francés vs. germano	-0,22	1,00	-1,78 ^c	-0,22	2,64 ^b	1,23	-0,96	0,00
Origen francés vs. escandinavo	2,83 ^b	-1,37	-3,87 ^a	2,82 ^b	2,43 ^b	-0,48	2,83	-1,06
Resto de origen francés vs. América Latina	-1,39	1,00	-0,74	-1,39	-1,71	-1,29	-1,39	-1,11

a=Significativo al nivel de 1%; b=Significativo al nivel de 5%; c=Significativo al nivel de 10%; d=Como porcentaje de los votos; e=Como porcentaje del número de acciones

los asuntos a tratar. Éstos sólo conocerán los asuntos que se analizarán si asisten a la junta. En efecto, un accionista sólo podrá votar si asiste a la junta o designa a alguien que lo reemplace; no puede enviar un poder por correo. Más aún, si anuncia que tiene la intención de asistir a la junta, sus acciones quedarán bloqueadas y así estará impedido de transarlas en los días alrededor de la junta. En la junta, los accionistas votan en base a la lista de candidatos propuesta por la gerencia y no pueden tener una representación proporcional en el directorio. Los inversionistas de empresas mejicanas tienen que tener al menos el 33 por ciento del capital accionario para que la JEA considere alguna resolución. Afortunadamente, los inversionistas mejicanos sí tienen un derecho preferente que impide la disminución del valor de las acciones. Desgraciadamente, éste es el único derecho (de los que recopilamos) de los accionistas en México, ya que no cuentan con ningún recurso legal en contra de las decisiones de la mayoría. Resumiendo, en el Cuadro

4.2 se muestra una situación muy negativa para los derechos de los accionistas en México.

Para resumir los derechos de los accionistas, resulta muy conveniente reunir los derechos antidirectores en un indicador compuesto que se deriva de la suma de los valores de cada uno de los 6 derechos empresariales que protegen a los accionistas minoritarios, los que adquieren un valor de 1 cuando existe el derecho en cuestión y 0 cuando no existe. Para el porcentaje del capital accionario necesario para convocar una JEA, otorgamos un 1 a los países donde este porcentaje es igual o inferior al porcentaje mundial del 10 por ciento. Si sumamos los valores de estos seis derechos antidirectores, la puntuación del Reino Unido es 5 y la de México sólo 1.

La comparación entre México y el Reino Unido ilustra los resultados generales del Cuadro 4.2: la protección de los accionistas es significativamente mejor en los países con

derecho consuetudinario que en los países con derecho civil francés. Si bien la incidencia de las normas “una acción, un voto”, voto acumulativo y derechos preferentes no presentan diferencias significativas entre los países de origen inglés y francés, las otras cuatro medidas sí muestran diferencias notables. El ejercicio del poder de votación por medio del correo por parte de los accionistas es más frecuente en países con derecho consuetudinario que en países de origen francés (el 39 por ciento contra el 5 por ciento). En ningún país con derecho consuetudinario se bloquean las acciones antes de las juntas de accionistas, mientras que esto sí ocurre en el 57 por ciento de los países con derecho civil francés. En promedio, basta con un 9 por ciento del capital accionario para convocar a una JEA en países con derecho consuetudinario, mientras que en las naciones con derecho civil francés se requiere un 15 por ciento. Finalmente, el 94 por ciento de los países con derecho consuetudinario tiene un mecanismo en contra de la limitación abusiva de los derechos minoritarios, a diferencia de sólo el 29 por ciento de los países de origen francés. Las diferencias entre los países de origen inglés y francés se reflejan en el coeficiente antidirectores, que arrojó un promedio de 4,00 para los países con derecho consuetudinario y sólo un 2,33 para las naciones con derecho civil francés (estadístico T de 4,73).

Sin embargo, hay que hacer notar que México de hecho arroja peores resultados que el resto de América Latina en términos de derechos de accionistas, de modo que la elección de México para este ejemplo no significa que este país sea representativo para América Latina. De hecho, en relación a muchos de los derechos de accionistas, los resultados promedio de América Latina son algo superiores en términos generales que en el resto de los países de origen francés. América Latina tiene una mayor incidencia de la norma “una acción, un voto” (el 44 por ciento contra el 17 por ciento), es menos propensa a bloquear las acciones (el 67 por ciento contra el 50 por ciento), la representación proporcional es más frecuente (el 44 por ciento contra el 17 por ciento), es más probable que se otorguen derechos preferentes (el 78 por ciento contra el 50 por ciento) y es más propensa a otorgar recursos en contra de las limitaciones abusivas a las minorías (el 44 por ciento contra el 17 por ciento). Pero por otra parte, en ninguno de los países de América Latina se permite enviar una carta poder por correo (contra el 8 por ciento del resto de los países de origen francés) y se requiere una fracción mayor del capital

accionarios para convocar una JEA (el 18 por ciento contra el 12 por ciento). Salvo en el caso del porcentaje necesario para convocar una JEA, estas diferencias no son significativas estadísticamente si se evalúan por separado. Si bien las diferencias no son significativas estadísticamente, se suman hasta arrojar derechos de accionistas marginalmente superiores en América Latina que en el resto de los países de origen civil francés cuando se suman los derechos en el coeficiente antidirectores (2,67 contra 2,08). Sin embargo, el coeficiente de derechos antidirectores de América Latina es significativamente menor que el de los países con derecho consuetudinario.

Los países con derecho civil germano comparten la falta de protección de los derechos de accionistas que caracteriza a los países de origen francés. Si bien la incidencia de los mecanismos en contra de la limitación abusiva de los derechos minoritarios es significativamente mayor en los países de origen germano, las acciones se bloquean con mayor frecuencia que en los países de origen francés. Los puntajes promedio antidirectores de las familias germanas y francesas son las mismas (2,33). Finalmente, dentro de la tradición del derecho civil, los países de origen escandinavo son los mejores en términos de protección de los accionistas, si bien son claramente inferiores a los países con derecho consuetudinario. El puntaje promedio de los derechos antidirectores escandinavos es 3. Resumiendo, si se comparan con el resto del mundo, los países con derecho consuetudinario tienen el paquete de leyes que brinda más protección a los accionistas.

Derechos de los acreedores

En principio, nos gustaría medir la capacidad de los acreedores para hacer uso de la ley y forzar a las empresas a cumplir con sus obligaciones crediticias. En la práctica, es difícil evaluar los derechos de los acreedores debido a dos motivos principales. En primer lugar, la mayoría de los países cuentan con procedimientos de proceso concursal con reestructuración de los pasivos y de liquidación que se usan con distinta frecuencia y muchos brindan diferentes niveles de protección a los acreedores. Por consiguiente, un país puede proteger a los acreedores si por ejemplo ofrece marcados derechos en términos de liquidación y poca protección en términos de proceso concursal con reestructuración de los pasivos, a condición de que el último procedimiento se utilice rara vez. En segundo lugar, los acreedores, a diferencia de los accionistas, no tienen créditos homogéneos en contra de la empresa, esto es, se difer-

encian en la prioridad de sus derechos de pago. Por consiguiente, es posible que las medidas que favorezcan a algunos acreedores (por ejemplo, a los acreedores sin garantía) puedan lesionar los derechos de otros (por ejemplo, de los acreedores con garantía).

Para realizar un análisis comparativo de los derechos de los acreedores entre los diversos países, otorgamos puntajes tanto en términos del proceso concursal con reestructuración de los pasivos como de liquidación, y sumamos estos puntajes para crear un coeficiente de derechos de los acreedores, en parte porque prácticamente todos los países cuentan en mayor o menor grado con ambos procedimientos. Para la evaluación de los derechos de los acreedores más adelante, también nos ponemos en la perspectiva de los principales acreedores con garantía, en parte por motivos de solidez y en parte porque un porcentaje importante de la deuda que existe en el mundo tiene ese carácter. Los derechos de los acreedores para el análisis comparativo de los 49 países de la muestra se pueden encontrar en el Cuadro 4.3. Una vez más, para ilustrar las diferencias entre los países con derecho consuetudinario inglés y los países con derecho civil francés, describimos los datos haciendo una comparación de los derechos de un inversionista que tiene un crédito en contra de una empresa constituida en el Reino Unido con los derechos de un inversionista que tiene un crédito en contra de una empresa constituida en México.

Supongamos que el deudor al que el acreedor prestó dinero solicita un proceso concursal con reestructuración de los pasivos ante un tribunal londinense. El tribunal notificará al acreedor, el que tendrá un plazo de dos semanas para oponerse a este proceso concursal. Un acreedor garantizado que decide oponerse a la solicitud de proceso concursal tiene el derecho de designar un *fideicomisario*, el que decidirá lo que pasará con la empresa. El punto importante es que el deudor no tiene el derecho de entablar unilateralmente un proceso concursal de esta naturaleza. Incluso si al prestatario le aceptan la petición de un proceso concursal con reestructuración de los pasivos, esto no implica una "suspensión automática" de los activos en prenda que impida que los acreedores garantizados puedan apropiarse de dichas garantías. Asimismo, se paga primero a los acreedores con garantía que optaron por no retirar su garantía si el proceso concursal falla y sobreviene una liquidación. Finalmente, la posición negociadora de los acreedores se ve fortalecida, porque el antiguo equipo de gerentes no seguirá al mando de la empresa mientras no se decida

acerca del procedimiento concursal. Al contrario, un fideicomisario designado por los acreedores estará al mando de las operaciones cotidianas de la empresa.

Supongamos ahora que el deudor al que el acreedor prestó dinero solicita un proceso concursal con reestructuración de los pasivos ante un tribunal de Ciudad de México. Los acreedores no tienen ninguna incidencia en la aceptación o rechazo de la petición por un proceso concursal de la empresa. Pero si la petición es aceptada, los acreedores con garantía no podrán retirar su garantía de la empresa; además, la aceptación del proceso concursal gatilla una "suspensión automática". Estos acreedores con garantía tienen problemas adicionales, porque si se produce la liquidación de la empresa, no son los primeros en ser pagados. La prioridad la tendrán el estado y los empleados de la empresa. La difícil situación de los acreedores se ve agravada por el hecho de que el deudor no sólo solicitará la propuesta para el proceso concursal con reestructuración de los pasivos, sino que seguirá administrando la empresa mientras esté pendiente la decisión acerca del procedimiento concursal, lo que puede demorar varios años.

Al igual que en el caso de los accionistas, un medio para resumir las diferencias entre los derechos de los acreedores entre los distintos países es crear un coeficiente sumando 1 si el derecho a favor del inversionista está garantizado por ley y cero si no es así. Este coeficiente se muestra en la última columna del Cuadro 4.3 y toma el valor de 4 para el Reino Unido y cero para México.

Si bien la comparación México-Reino Unido es extrema, en general los países con derecho consuetudinario ofrecen mejores protecciones legales a sus acreedores frente a los gerentes. En el Cuadro 4.3 se muestra que las cuatro medidas de los derechos de los acreedores son más deficientes por un monto estadísticamente significativo en el caso de los países con un origen jurídico francés. El 72 por ciento de los países con derecho consuetudinario impone restricciones a los gerentes que buscan protección judicial en contra de los acreedores, a diferencia de sólo el 42 por ciento de las naciones con derecho civil francés. La incidencia de la suspensión automática de los activos es de un 72 por ciento en los países con derecho consuetudinario contra sólo un 26 por ciento en las naciones con derecho civil francés. En una cantidad algo menor de países de origen jurídico francés (el 65 por ciento) se asegura que en primer término primero se pague a los acreedores con garantía que en el caso de los países de origen jurídico inglés (el 89 por

CUADRO 4.3

Derechos de los acreedores en todo el mundo

Derechos de los acreedores en todo el mundo en este cuadro se clasifican los países por su origen jurídico. Se pueden encontrar definiciones de cada variable en el Cuadro 1. En el panel B se presentan los tests de medias para los distintos orígenes jurídicos.

PANEL A: DERECHOS DE LOS ACREEDORES (1 = LA LEY PREVÉ PROTECCIÓN DE LOS ACREEDORES)

PAÍS	RESTRICCIONES PARA SOLICITAR EL PROC. CONCURSAL	NO HAY SUSP. AUT. DE ACTIVOS	ACREEDORES GARANTIZ. SE PAGAN PRIMERO	GERENCIA NO PERMANECE DUR. PROC. CONCURSAL	DERECHOS DE ACREEDORES
Australia	0	0	1	0	1
Canadá	0	0	1	0	1
Hong Kong, China	1	1	1	1	4
India	1	1	1	1	4
Irlanda	0	0	1	0	1
Israel	1	1	1	1	4
Kenya	1	1	1	1	4
Malasia	1	1	1	1	4
Nigeria	1	1	1	1	4
Nueva Zelanda	1	1	0	1	3
Pakistán	1	1	1	1	4
Singapur	1	1	1	1	4
Estados Unidos	0	0	1	0	1
Reino Unido	1	1	1	1	4
Sri Lanka	1	1	0	1	3
Sudáfrica	1	0	1	1	3
Tailandia	0	1	1	1	3
Zimbabwe	1	1	1	1	4
Origen inglés, prom.	0,72	0,72	0,89	0,78	3,11
Argentina	0	0	1	0	1
Bélgica	0	1	1	0	2
Brasil	1	0	0	0	1
Chile	1	0	1	0	2
Colombia	0	0	0	0	0
Ecuador	1	1	1	1	4
Egipto	1	1	1	1	4
España	0	1	1	0	2
Filipinas	0	0	0	0	0
Francia	0	0	0	0	0
Grecia	0	0	0	1	1
Indonesia	1	1	1	1	4
Italia	1	0	1	0	2
Jordania	nd	nd	nd	nd	nd
México	0	0	0	0	0
Países Bajos	1	0	1	0	2
Perú	0	0	0	0	0
Portugal	0	0	1	0	1
Turquía	1	0	1	0	2
Uruguay	0	0	1	1	2
Venezuela	nd	nd	1	nd	nd
América Latina, prom.	0,38	0,13	0,56	0,25	1,25
Resto origen francés, prom.	0,45	0,36	0,73	0,27	1,81
Origen francés, prom.	0,42	0,26	0,65	0,26	1,58

(El cuadro continúa en la siguiente página)

CUADRO 4.3

(Continuación)

PANEL A: DERECHOS DE LOS ACREEDORES (1 = LA LEY PREVÉ PROTECCIÓN DE LOS ACREEDORES)

PAÍS	RESTRICCIONES PARA SOLICITAR EL PROC. CONCURSAL	NO HAY SUSP. AUT. DE ACTIVOS	ACREEDORES GARANTIZ. SE PAGAN PRIMERO	GERENCIA NO PERMANECE DUR. PROC. CONCURSAL	DERECHOS DE ACREEDORES
Austria	1	1	1	0	3
Alemania	1	1	1	0	3
Corea, República de	0	1	1	1	3
Japón	0	0	1	1	2
Suiza	0	0	1	0	1
Taiwán, China	0	1	1	0	2
Origen germano, prom.	0,33	0,67	1,00	0,33	2,33
Dinamarca	1	1	1	0	3
Finlandia	0	0	1	0	1
Noruega	1	0	1	0	2
Suecia	1	0	1	0	2
Origen escandinavo, prom.	0,75	0,25	1,00	0,00	2,00
Promedio de la muestra	0,55	0,49	0,81	0,45	2,30

PANEL B: TESTS DE MEDIAS (ESTADÍSTICO T)

Derecho consuetudinario vs. civil	1,86 ^c	2,65 ^a	1,04	4,13 ^a	3,61 ^a
Origen inglés vs. francés	1,89 ^c	3,06 ^a	1,75 ^b	3,55 ^a	3,61 ^a
Origen inglés vs. América Latina	1,71 ^c	3,25 ^a	2,04 ^b	2,83 ^a	3,42 ^a
Origen francés vs. germano	0,37	-1,85 ^c	-3,20 ^a	-0,32	-1,29
Origen francés vs. escandinavo	-1,18	0,05	-3,20 ^a	2,54 ^b	-0,60
Resto de origen francés vs. América Latina	0,33	1,14	0,77	0,11	0,90

a=Significativo al nivel de 1%; b=Significativo al nivel de 5%; c=Significativo al nivel de 10%.

ciento). Finalmente, sólo en el 26 por ciento de los países con derecho civil francés se suspende a los gerentes de las empresas en proceso concursal con reestructuración de los pasivos, en comparación con el 78 por ciento de los países que pertenecen a la familia de derecho consuetudinario. Resumiendo, el resultado numérico de los derechos promedio globales de los acreedores arroja 3,11 en los países con derecho inglés y tan sólo 1,58 en los países con derecho de origen francés.

A diferencia del caso de los derechos de los accionistas, en América Latina se ofrece una protección considerablemente *menor* a los acreedores que en el resto de los países con derecho civil francés. Al compararlos con otros países con derecho civil de origen francés, es menos probable que los países de América Latina impongan restricciones al proceso concursal con reestructuración de los pasivos (el 38 por ciento contra el 45 por ciento), no tengan políticas de sus-

pensión automática (el 13 por ciento contra el 36 por ciento), paguen primero a los acreedores con garantía (el 56 por ciento contra el 73 por ciento) e impidan que la gerencia permanezca en su cargo (el 25 por ciento contra el 27 por ciento). Sin embargo, estas diferencias no son estadísticamente significativas, ni siquiera al incluirlas en el coeficiente de los derechos de los acreedores (1,25 contra 1,81).

América Latina también tiene resultados inferiores a los de otras familias de derecho civil. La tendencia de los países de origen germano se inclina más en favor de los acreedores que los países de América Latina y los países con derecho civil francés, promediando un puntaje global de 2,33. Las diferencias entre los países germanos y los países de origen francés son especialmente significativas en las medidas de liquidación: un 67 por ciento de los países con derecho civil germano no tienen una suspensión automática y siempre pagan primero a los acreedores con garantía.

CUADRO 4.4

Supervisión y cumplimiento de las leyes

En este cuadro se clasifican los países por su origen jurídico. Se pueden encontrar definiciones de cada variable en el Cuadro 4.1. En el panel B se presentan los tests de medias para los distintos orígenes jurídicos.

PANEL A					
PAÍS	VARIABLES DE APLICACIÓN			CONTABILIDAD	PNB PER CÁPITA
	EFICIENCIA DEL SISTEMA JUDICIAL	IMPERIO DEL DERECHO	CORRUPCIÓN	CLASIFICACIÓN POR NORMAS DE CONTABILIDAD	(U.S.\$)
Origen inglés, prom. ^a	8,15	6,46	7,06	69,62	9,353
Origen francés, prom. ^b	6,56	6,05	5,84	51,17	7,102
América Latina, prom.	6,47	5,18	5,22	46,25	3,077
Resto origen francés, prom.	6,62	6,70	6,30	55,10	10,121
Origen germano, prom. ^c	8,54	8,68	8,03	62,67	22,067
Origen escandinavo, prom. ^d	10,00	10,00	10,00	74,00	24,185
Promedio de la muestra	7,67	6,85	6,90	60,93	11,156

a=Países examinados: Australia, Canadá, Estados Unidos, Hong Kong (China), India, Irlanda, Israel, Kenya, Malasia, Nigeria, Nueva Zelandia, Pakistán, Reino Unido, Singapur, Sri Lanka, Sudáfrica, Tailandia, Zimbabue.

b=Países examinados: Argentina, Bélgica, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Egipto, España, Filipinas, Francia, Grecia, Indonesia, Italia, Jordania, México, Países Bajos, Perú, Portugal, Turquía, Uruguay, Venezuela.

c=Países examinados: Austria, Alemania, Japón, República de Corea, Suiza, Taiwán (China).

d=Países examinados: Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia.

PANEL B: TESTS DE MEDIAS (ESTADÍSTICO T)

Derecho consuetudinario vs. civil	1,27	-0,77	0,39	3,12 ^a	-0,94
Origen inglés vs. francés	2,65 ^a	0,51	1,79 ^c	4,66 ^a	0,85
Origen inglés vs. América Latina	2,37 ^b	1,25	2,33 ^b	6,53 ^a	2,08 ^b
Origen francés vs. germano	-2,53 ^a	-2,55 ^a	-2,49 ^a	-2,10 ^b	-3,79 ^a
Origen francés vs. escandinavo	-9,34 ^a	-20,80 ^a	-9,77 ^a	-3,32 ^a	-4,28 ^a
Resto origen francés vs. América Latina	0,19	1,52	1,28	1,49	2,27 ^b

a=Significativo al nivel de 1%; b=Significativo al nivel de 5%; c=Significativo al nivel de 10%.

Finalmente, los países de origen escandinavo siempre pagan primero a los acreedores con garantía, pero también persistentemente permiten que la gerencia siga en su puesto mientras está pendiente el proceso concursal con reestructuración de los pasivos. En tres de cuatro casos, imponen suspensión automática sobre los activos y restricciones para declararse en proceso concursal con reestructuración de los pasivos. Esto arroja un coeficiente global de 2,00 para los derechos de los acreedores en países de origen jurídico escandinavo, una diferencia que no resulta estadísticamente significativa del valor de 1,58 de los países de origen jurídico francés.

Para resumir nuestros hallazgos hasta aquí, diremos que las leyes de quiebra difieren ampliamente entre los países. Esta diferencia se debe principalmente a que provienen de distintas familias jurídicas. Hablando en términos relativos, los países con derecho consuetudinario son los que ofrecen una mayor protección a los acreedores, mientras que dicha

protección es menor en los países con derecho civil francés. Los países con derecho civil de origen germano y escandinavo se encuentran en un nivel intermedio. La excepción más destacable es la fuerte protección que los países con derecho civil germano ofrecen a sus acreedores con garantía.

Supervisión y cumplimiento de las leyes

Las normas legales no son el único elemento dentro de la protección de los inversionistas; la aplicación de estas normas puede ser tan importante como lo anterior e incluso más. Si no se hacen cumplir las leyes buenas, éstas no pueden surtir efecto. Del mismo modo, los inversionistas pueden contar con altos niveles de protección a pesar de leyes malas si un sistema judicial eficiente puede reparar las expropiaciones realizadas por una gerencia. En este forma, una vigorosa aplicación de las leyes puede servir de sustituto para normas deficientes.

En el Cuadro 4.4 se presentan distintas variables que reflejan la calidad de la supervisión y aplicación de las leyes en los distintos países. Estas mediciones han sido reunidas por organismos privados de clasificación del riesgo del crédito, para ser utilizadas por los inversionistas extranjeros que estén interesados en hacer negocios en los respectivos países. En este capítulo usamos tres medidas: eficiencia del sistema judicial, estado de derecho y corrupción. Las dos primeras variables sustitutivas pertenecen a la aplicación de la ley, mientras que la última refleja la actitud general del gobierno hacia los negocios. Además de estas medidas,

de todos modos están por delante de los países con derecho civil francés. Nótese que el estado de derecho es la única medida donde las diferencias en las medias de derecho consuetudinario y el derecho civil de origen francés no son estadísticamente significativas.

Estos resultados no apoyan la conclusión de que la calidad de la aplicación de las leyes sustituye o compensa la calidad de las leyes. Un inversionista en América Latina, y de manera más general en los países con un derecho civil francés, está eficientemente protegido tanto por las leyes como por el sistema que vela por su aplicación. Lo contrario

embargo, esta autoexclusión voluntaria puede ser costosa tanto para las empresas que deben redactar contratos no estándares como para los inversionistas que deben estudiarlos. Además, quizás los tribunales no estén dispuestos o sean incapaces de hacer cumplir contratos no estándares, limitando aún más las posibilidades para una autoexclusión voluntaria.

De manera alternativa, si las instituciones legales son importantes, hay por lo menos dos razones de porqué la concentración de propiedad debería ser mayor en países con una protección deficiente de los inversionistas que en países con una protección fuerte: en primer lugar, los problemas de representación pueden inducir a los grandes accionistas a supervisar a los gerentes y por ende impedir o minimizar la expropiación. En segundo lugar, los accionistas minoritarios quizás no estén dispuestos a pagar precios altos por valores en los países con una débil protección legal. Al mismo tiempo, los empresarios estarían más renuentes a ofrecer las acciones a precios con descuento, lo que por ende se traduciría en una mayor concentración de propiedad y también en mercados más pequeños y con un escaso volumen de contratación para el capital social externo.² De igual modo, los derechos de acreedores deficientes pueden tener efectos de precio y cantidad similares en los mercados para el endeudamiento. En otras palabras, si las leyes no protegen los derechos de los acreedores, posiblemente restrinjan los mercados para el endeudamiento, ya que los acreedores podrían exigir altas tasas de interés y las empresas ser reacias a solicitar préstamos de fuentes de mercado en esas condiciones.

En último término, la pregunta acerca de la importancia de las instituciones legales es esencialmente de naturaleza empírica: si la autoexclusión voluntaria fuese barata y simple, los patrones de propiedad y de financiamiento externo de las empresas no se verían afectados por las diferencias en las instituciones legales entre los países.³ Por consiguiente, en esta sección examinamos dos tipos de evidencia sobre la influencia de las instituciones legales en el financiamiento externo: la concentración de propiedad y el tamaño y amplitud de los mercados de capital. En el Cuadro 4.5 resumimos los resultados.

Datos

A continuación describimos nuestras medidas de la concentración de propiedad, financiamiento externo de la capitalización de los mercados de acciones y mercados crediti-

cios. En primer lugar, para medir la concentración de propiedad, La Porta et al. (1998a) reunieron los datos para las 10 mayores empresas nacionales privadas no financieras que se cotizan en la bolsa de cada uno de los 45 países. En cada uno de los países medimos la concentración de propiedad como el porcentaje medio que poseen los tres accionistas más grandes en cada una de estas 10 empresas.

En segundo lugar, al igual que La Porta et al. (1997a), también usamos tres medidas del financiamiento propio mediante acciones y participación de capital. La primera de éstas es la relación entre el financiamiento externo de la capitalización de los mercados de acciones y el PNB de 1994 en cada país. Para calcular una variable sustitutiva aproximada del financiamiento externo de la capitalización del mercado de acciones, multiplicamos el valor de mercado total de las acciones ordinarias de todas las empresas que se cotizan en la bolsa por la fracción promedio de la capitalización del mercado de valores que no está en poder de los tres inversionistas más grandes (esto es, el complemento de la variable de propiedad recién descrita). Normalizamos el valor total de mercado de las acciones ordinarias por la fracción del capital social que mantienen los accionistas minoritarios a fin de evitar que sobrestimemos la disponibilidad de financiamiento externo. Por ejemplo, si el 90 por ciento de la capitalización de una empresa está en poder de miembros de la empresa, el valor de mercado de todas las acciones emitidas de la empresa sobrestimaría en diez veces el valor de lo que esa empresa obtuvo realmente en fondos externos. Es posible que de todos modos el procedimiento que seguimos sobrestime el nivel de financiamiento externo, porque nuestras cifras acerca de la concentración de propiedad se basan en las empresas más grandes y porque ignoran participaciones societarias cruzadas. Con todo, este procedimiento es mejor desde un punto de vista conceptual que el examen de la relación entre capitalización de mercado y PNB.⁴

Las dos medidas restantes del financiamiento externo del capital social captan la amplitud del mercado. La primera es el número de empresas nacionales que cotizan en el mercado bursátil de cada país con respecto a sus habitantes. La segunda representa el número de ofertas públicas iniciales (*Initial Public Offering*, IPO en su sigla en inglés) de acciones en cada país entre mediados de 1995 y mediados de 1996 (el período que cubre los datos que pudimos obtener), también con respecto a sus habitantes. Examinamos tanto las acciones como el flujo de las nuevas empresas que obtuvieron financiamiento medi-

CUADRO 4.5

Financiamiento externo e instituciones legales

En este cuadro se clasifican los países por su origen jurídico. Se pueden encontrar definiciones de cada variable en el Cuadro 1. En el panel B se presentan los tests de medias para los distintos orígenes jurídicos.

PANEL A

PAÍS	CONCENTRACIÓN DE PROPIEDAD CAP. EXTERNA		EMPRESAS NAC./HAB.	IPO/HAB	DEUDA/PNB	CRECIMIENTO DEL PIB	LOG. DEL PNB
	(10 GRANDES EMP.) (MEDIANA)	/PNB (MEDIA)					
Australia	0,28	0,49	63,55	—	0,76	3,06	12,64
Canadá	0,24	0,39	40,86	4,93	0,72	3,36	13,26
Estados Unidos	0,12	0,58	30,11	3,11	0,81	2,74	15,67
Hong Kong, China	0,54	1,18	88,16	5,16	—	7,57	11,56
India	0,43	0,31	7,79	1,24	0,29	4,34	12,50
Irlanda	0,36	0,27	20,00	0,75	0,38	4,25	10,73
Israel	0,55	0,25	127,60	1,80	0,66	4,39	11,19
Kenya	—	—	2,24	—	—	4,79	8,83
Malasia	0,52	1,48	25,15	2,89	0,84	6,90	11,00
Nigeria	0,45	0,27	1,68	—	—	3,43	10,36
Nueva Zelandia	0,51	0,28	69,00	0,66	0,90	1,67	10,69
Pakistán	0,41	0,18	5,88	—	0,27	5,50	10,88
Reino Unido	0,15	1,00	35,68	2,01	1,13	2,27	13,86
Singapur	0,53	1,18	80,00	5,67	0,60	1,68	11,68
Sri Lanka	0,61	0,11	11,94	0,11	0,25	4,04	9,28
Sudáfrica	0,52	1,45	16,00	0,05	0,93	7,48	10,92
Tailandia	0,48	0,56	6,70	0,56	0,93	7,70	11,72
Zimbabwe	0,51	0,18	5,81	—	—	2,17	8,63
Origen inglés, prom.	0,42	0,60	35,45	2,23	0,68	4,30	11,41
Origen francés							
Argentina	0,55	0,07	4,58	0,20	0,19	1,40	12,40
Bélgica	0,62	0,17	15,50	0,30	0,38	2,46	12,29
Brasil	0,63	0,18	3,48	0,00	0,39	3,95	13,03
Chile	0,38	0,80	19,92	0,35	0,63	3,35	10,69
Colombia	0,68	0,14	3,13	0,05	0,19	4,38	10,82
Ecuador	—	—	13,18	0,09	—	4,55	9,49
Egipto	0,62	0,08	3,48	—	—	6,13	10,53
España	0,50	0,17	9,71	0,07	0,75	3,27	13,19
Filipinas	0,51	0,10	2,90	0,27	0,10	0,30	10,44
Francia	0,24	0,23	8,05	0,17	0,96	2,54	14,07
Grecia	0,68	0,07	21,60	0,30	0,23	2,46	11,25
Indonesia	0,62	0,15	1,15	0,10	0,42	6,38	11,84
Italia	0,60	0,08	3,91	0,31	0,55	2,82	13,94
Jordania	—	—	23,75	—	0,70	1,20	8,49
México	0,67	0,22	2,28	0,03	0,47	3,07	12,69
Países Bajos	0,31	0,52	21,13	0,66	1,08	2,55	12,68
Perú	0,57	0,40	9,47	0,13	0,27	2,82	10,92
Portugal	0,59	0,08	19,50	0,50	0,64	3,52	11,41
Turquía	0,58	0,18	2,93	0,05	0,15	5,05	12,08
Uruguay	—	—	7,00	0,00	0,26	1,96	9,40
Venezuela	0,49	0,08	4,28	0,00	0,10	2,65	10,99
América Latina, prom.	0,57	0,23	7,49	0,10	0,29	2,84	11,11
Resto origen francés, prom.	0,53	0,19	11,89	0,28	0,56	3,43	11,89
Origen francés, prom.	0,55	0,21	10,00	0,19	0,45	3,18	11,55

CUADRO 4.5

(Continuación)

PANEL A							
PAÍS	CONCENTRACIÓN DE PROPIEDAD CAP. EXTERNA		EMPRESAS NAC./HAB.	IPO/HAB	DEUDA/PNB	CRECIMIENTO DEL PIB	LOG. DEL PNB
	(10 GRANDES EMP.) (MEDIANA)	/PNB (MEDIA)					
Austria	0,51	0,06	13,87	0,25	0,79	2,74	12,13
Alemania	0,50	0,13	5,14	0,08	1,12	2,60	14,46
Japón	0,13	0,62	17,78	0,26	1,22	4,13	15,18
Corea del Sur	0,20	0,44	15,88	0,02	0,74	9,52	12,73
Suiza	0,48	0,62	33,85	—	—	1,18	12,44
Taiwan	0,14	0,88	14,22	0,00	—	11,56	12,34
Origen germano, prom.	0,33	0,46	16,79	0,12	0,97	5,29	13,21
Origen escandinavo							
Dinamarca	0,40	0,21	50,40	1,80	0,34	2,09	11,84
Finlandia	0,34	0,25	13,00	0,60	0,75	2,40	11,49
Noruega	0,31	0,22	33,00	4,50	0,64	3,43	11,62
Suecia	0,28	0,51	12,66	1,66	0,55	1,79	12,28
Origen escandinavo, prom.	0,33	0,30	27,26	2,14	0,57	2,42	11,80
Promedio de la muestra	0,45	0,40	21,59	1,02	0,59	3,79	11,72
PANEL B: TESTS DE MEDIAS (ESTADÍSTICO T)							
Derecho consuetudinario vs. civil	-0,91	3,12 ^a	3,16 ^a	3,97 ^a	1,33	1,23	-1,06
Origen inglés vs. francés	-2,68 ^a	3,29 ^a	3,16 ^a	4,50 ^a	2,29 ^b	1,97 ^c	-0,28
Origen inglés vs. América Latina	-2,34 ^b	1,97 ^c	2,29 ^b	3,21 ^a	3,42 ^a	1,93 ^b	0,46
Origen francés vs. germano	3,29 ^a	-2,38 ^b	-1,85	0,78	-3,39 ^a	-1,96 ^c	-2,48
Origen francés vs. escandinavo	3,32 ^a	-0,91	-3,31 ^a	-5,45 ^a	0,82	0,97	-0,33
Resto origen francés vs. América Latina	-0,54	-0,35	1,36	2,41 ^b	2,20 ^b	0,88	1,22

a=Significativo al nivel de 1%; b=Significativo al nivel de 5%; c=Significativo al nivel de 10%.

ante acciones y participación de capital ya que el desarrollo de los mercados financieros se ha acelerado notablemente durante la última década y porque los datos acerca de las IPO entrega un cuadro más reciente del financiamiento externo de la capitalización del mercado de valores.

Finalmente, de nuevo al igual que La Porta et al. (1997a), medimos la disponibilidad del financiamiento mediante endeudamiento en cada país como la relación entre la suma de las deudas bancarias del sector privado y bonos de empresas en circulación y el PNB. Nuestra opción de la variable deuda está determinada en parte por la disponibilidad de datos ya que no existe la variable análoga a los datos sobre el mercado accionario que usamos para medir el financiamiento externo del capital social para los mercados del endeudamiento. Sin embargo, la inclusión no sólo de grandes empresas sino de todo el sector privado en nuestra medida del endeudamiento puede ser de hecho una

ventaja puesto que los empresarios de muchos países obtienen dinero a través de sus cuentas personales para financiar sus empresas (por ejemplo, hipotecando sus propiedades).

Resultados

El primer resultado que causa cierto impacto en el Cuadro 4.5 es que la propiedad dispersa es un mito si consideramos al mundo como un todo: en una firma mediana promedio, el 45 por ciento de las acciones ordinarias están en manos de los tres accionistas de mayor tamaño. El segundo resultado es que los países que tienen protecciones más débiles de los inversionistas también tienen una mayor concentración de la propiedad. En este sentido particular, la concentración promedio de la propiedad es del 55 por ciento en los países de la familia jurídica francesa. En términos estadísticos, esto indica una concentración significativamente más alta que la

media del resto del mundo y de cada una de las otras tres familias jurídicas tomadas individualmente.

Al igual que el resto de las regiones de origen francés, la propiedad está muy concentrada en América Latina. Con la excepción de Chile, que tiene derechos de accionistas sólidos, todo el resto de los países de América Latina dentro de la muestra tienen una concentración más alta de la propiedad que la media mundial. Después de Grecia (68 por ciento), los tres niveles de concentración de propiedad más altos en el mundo están en Colombia (68 por ciento), México (67 por ciento) y Brasil (63 por ciento). Resumiendo, estos datos indican que la concentración de la propiedad es inusualmente alta en los países de América Latina y, en general, los países con derecho civil francés, posiblemente como una adaptación a la protección legal deficiente.

Al examinar nuestras variables que representan el financiamiento externo de la capitalización en el Cuadro 4.5, se observan varios patrones interesantes. En primer lugar, la más alta restricción del acceso al financiamiento externo de la capitalización se encuentra en los países con derecho civil francés. Es especial, tanto la relación capital externo/PNB y la relación empresas nacionales/habitantes son aproximadamente la mitad de la media mundial, mientras que la relación IPO/habitantes es aproximadamente un quinto de la media mundial. Los mercados accionarios son especialmente estrechos en América Latina; la relación número de empresas/habitantes es aproximadamente un tercio de la media mundial, mientras que la relación número de IPO/habitantes es más de 10 veces inferior a la media mundial. Al contrario, las tres medidas del desarrollo del mercado bursátil indican que en promedio, el acceso más fácil al capital externo se encuentra en los países con dere-

En la última columna del Cuadro 4.5 se muestra la medida de la deuda global. La relación deuda total/PNB es un 45 por ciento para los países con derecho civil francés, 57 por ciento para los Países escandinavos, 68 por ciento para los países con derecho consuetudinario y 97 por ciento para los países germanos. También cabe notar que América Latina, con una relación deuda total/PNB de sólo 29 por ciento, es un valor atípico aún dentro de la familia del derecho civil francés. Bajos derechos de los acreedores suelen coincidir con mercados pequeños cuando comparamos los orígenes francés, escandinavo e inglés. Sin embargo, los países con derecho civil germano son un misterio. Como posible explicación, conjeturamos que el origen de esta anomalía en estos países podría ser los grandes activos líquidos que tienen tanto las empresas en Alemania como en Japón y que por consiguiente, nuestra medida del endeudamiento sobrestima sus pasivos verdaderos (Rajan y Zingales, 1995).

Resultados de las regresiones

En los Cuadros 4.6 y 4.7, presentamos dos conjuntos de regresiones sobre cada una de nuestras medidas de concentración de la propiedad, financiamiento externo del capital social y mercados de endeudamiento. El primer conjunto de regresiones (Cuadro 4.6) incluye las categorías del origen jurídico como variables explicatorias, mientras que el segundo (Cuadro 4.7) incluye nuestras medidas de los derechos de los accionistas y acreedores. En ambas especificaciones, hacemos regresiones de nuestras medidas de los mercados de capital en dos variables de control y de la aplicación de las leyes. El primer control es el crecimiento del PIB basado en la teoría de que el

la relación mercado de valores en
externos/PNB es un 60 por ciento, contra
para la media mundial; el número de
tizan en la bolsa por cada millón de per-
21,6 para la media mundial; y el número
millón de personas es 2,2, contra 1,02 para
Finalmente, los mercados accionarios en
escandinavo son pequeños, pero a la vez
en los países de origen germano. Resum-
os de valores externos siguen bastante
os derechos de los accionistas y las insti-
menor tamaño se encuentra en los países
francés y el mayor tamaño en los países
etudinario.

crecimiento afecta la valoración y que eso a la vez puede
afectar los patrones de propiedad ya que los empresarios
estarían más dispuestos a emitir a precios atractivos. Tam-
bién controlamos por el logaritmo del PNB total basán-
donos en la teoría de que la creación de mercados de cap-
ital puede ser una actividad sujeta al aumento de
rendimientos a escala. Si esta teoría es correcta,
deberíamos observar que las economías más grandes
tienen empresas más grandes, y por ende podrían tener
una menor concentración de la propiedad.⁵ Como medida
de una aplicación de calidad, escogimos el coeficiente del
"estado de derecho", pero los resultados que presentamos
son representativos de otras especificaciones con medidas
de aplicación alternativas.

no consuetudinario
poder de agentes ex
un 40 por ciento
empresas que se co
sona es 35, contra 2
de IPO por cada m
la media mundial.
los países de origen
más amplios que e
iendo, los merca
bien el patrón de l
tuciones legales: el
con derecho civil f
con derecho consu

CUADRO 4.6

Regresiones de financiamiento externo y origen jurídico

Regresiones de los mínimos cuadrados ordinarios de las muestras representativas de 49 países en todo el mundo. Las variables dependientes son: (1) Concentración de la propiedad (la media de cada país); (2) Cap. externa/PNB; (3) Empresas nacionales/Hab.; (4) IPO/Hab.; y (5) Deuda/PNB. Las variables independientes son (1) Crecimiento del PIB; (2) Log. del PNB; (3) Estado de derecho; (4) Origen francés; (5) Origen germano; y (6) Origen escandinavo. Los errores estándares sólidos se muestran entre paréntesis.

VARIABLES INDEPENDIENTES	VARIABLES DEPENDIENTES:				
	CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD	CAP. EXTERNA /PNB	EMPRESAS NACIONALES/HAB.	IPO/HAB.	DEUDA/PNB
Crecimiento del PIB	-0,0077 (0,0084)	0,0584 ^b (0,0259)	1,0111 (1,3676)	0,1938 ^b (0,1112)	0,0251 ^b (0,0148)
Log. del PNB	-0,0436 ^a (0,0132)	0,0038 (0,0420)	-2,9127 (1,9117)	-0,0662 (0,1193)	0,0370 (0,0281)
Estado de derecho	-0,0031 (0,0067)	0,0417 (0,0272)	4,8422 ^a (1,4708)	0,2122 ^b (0,0926)	0,0698 ^a (0,0163)
Origen francés	0,1217 ^a (0,0317)	-0,3225 ^a (0,1131)	-21,9070 ^a (7,9944)	-1,5982 ^a (0,3902)	-0,1516 ^b (0,0817)
Origen germano	-0,0013 (0,0660)	-0,2962 ^c (0,1629)	-25,1485 ^a (9,1683)	-2,8119 ^a (0,6257)	0,1080 (0,1116)
Origen escandinavo	-0,0589 (0,0434)	-0,3391 ^b (0,1494)	-22,2680 ^b (10,9897)	-0,3123 (0,9516)	-0,2764 ^b (0,1145)
Intersección	0,9889 ^a (0,1314)	0,0336 (0,4001)	33,0486 (22,2848)	-0,9201 (1,4532)	-0,3496 (0,2786)
Observaciones	45	45	49	41	39
R ² ajustado	0,5517	0,3840	0,3497	0,5671	0,6647

a=Significativo al nivel de 1%; b=Significativo al nivel de 5%; c=Significativo al nivel de 10%.

Los resultados de las regresiones de la primera columna del Cuadro 4.6 indican que las grandes economías tienen una concentración más baja de la propiedad y que una mejor supervisión y aplicación de la ley conduce a una menor concentración de la propiedad, aunque ello no es significativo en esta especificación. Esta regresión además confirma que en los países con derecho civil francés, la concentración de la propiedad es marcadamente más alta: al controlar por otras variables, el país promedio de origen jurídico francés tiene una concentración de la propiedad 12 puntos porcentuales más alta en manos de los tres accionistas más grandes que un país promedio de origen jurídico inglés.

La primera regresión del Cuadro 4.7 tiene los mismos controles y variables de la aplicación de las leyes que el Cuadro 4.6, pero en vez de examinar el origen jurídico, examina la importancia de una protección más vigorosa de

los accionistas en la forma de derechos antidirectores y la existencia de reglas "una acción, un voto". Observando el Cuadro 4.7, el coeficiente sobre el logaritmo del PNB sigue siendo significativo, lo que demuestra que las economías de mayor tamaño tienen una menor concentración de la propiedad. Los resultados también demuestran que la supervisión y cumplimiento de las leyes reduce significativamente la concentración de la propiedad en la regresión. Un aumento de 4,65 puntos en la puntuación del estado de derecho (aproximadamente la diferencia entre Nueva Zelandia y Argentina o México) reduce la concentración promedio de la propiedad en 7 puntos porcentuales. De manera similar, los países que tienen una mejor protección de los accionistas, medido por nuestra puntuación global de los derechos antidirectores, también tienen una menor concentración de la propiedad que resulta estadísticamente significativa. Un aumento de 1,6 puntos en la puntuación

CUADRO 4.7

Regresiones de financiamiento externo y derechos de los accionistas y acreedores

Regresiones de los mínimos cuadrados ordinarios de las muestras representativas de 49 países en todo el mundo. Las variables dependientes son: (1) Concentración de la propiedad (la media de cada país); (2) Cap. externa/PNB; (3) Empresas nacionales/Hab.; (4) IPO/Hab.; y (5) Deuda/PNB. Las variables independientes son (1) Crecimiento del PIB; (2) Log. del PNB; (3) Estado de derecho; (4) Derechos antidirectores; (5) Una acción, un voto; y (6) Derechos de los acreedores. Los errores estándares sólidos se muestran entre paréntesis.

VARIABLES INDEPENDIENTES	VARIABLES DEPENDIENTES:				
	CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD	CAP. EXTERNA /PNB	EMPRESAS NACIONALES/HAB.	IPO/HAB.	DEUDA/PNB
Crecimiento del PIB	-0,0124 (0,0097)	0,0604 ^a (0,0176)	1,3926 (1,3976)	0,1433 (0,1251)	0,0311 ^c (0,0184)
Log. del PNB	-0,0312 ^b (0,0116)	-0,0205 (0,0306)	-4,7687 ^a (1,7815)	-0,1814 (0,1541)	0,0667 ^b (0,0270)
Estado de derecho	-0,0151 ^b (0,0060)	0,0456 ^b (0,0214)	4,8174 ^a (1,4273)	0,2824 ^a (0,0887)	0,0615 ^a (0,0142)
Derechos antidirectores	-0,0385 ^a (0,0385)	0,1244 ^a (0,0378)	6,0688 ^a (1,6293)	0,5761 ^a (1,438)	
Una acción, un voto	0,0044 (0,0461)	0,1433 (0,1278)	0,4189 (7,0938)	0,0226 (0,5267)	
Derechos de los acreedores					0,0518 ^c (0,0287)
Intersección	1,1041 ^a (0,1304)	-0,3219 (0,2614)	20,9494 (17,3374)	-1,1172 (1,4796)	-0,8622 ^a (0,2763)
Observaciones	45	45	49	41	39
R ² ajustado	0,4862	0,4549	0,2671	0,4541	0,5993

a=Significativo al nivel de 1%; b=Significativo al nivel 5%; c=Significativo al nivel de 10%.

de los derechos antidirectores (aproximadamente la diferencia entre los promedios del derecho consuetudinario y el derecho civil francés), reduce la concentración de la propiedad en 6 puntos porcentuales. Finalmente, resulta que la vigencia de la regla "una acción, un voto" en el derecho empresarial no es significativa para la concentración de propiedad. Resumiendo, los resultados de las regresiones confirman nuestros hallazgos anteriores los cuales que indicaban que la protección de los accionistas a través de instituciones legales es un determinante importante de la concentración de la propiedad.

Al igual que con esta última, en los Cuadros 4.6 y 4.7 presentamos dos conjuntos de regresiones para los mercados de valores externos. Del análisis de las regresiones que usan el origen jurídico, emergen dos resultados clave (Cuadro 4.6). En primer lugar, el estado de derecho tiene un fuerte impacto en las tres variables: un cambio de la media mundial de 6,85 a una puntuación perfecta de 10

está asociado con un aumento de 13,1 puntos porcentuales (la desviación estándar de la variable es 37) en la relación valor de mercado externo de las acciones emitidas sobre el PNB, un 15,3 (la desviación estándar de la variable es 25) adicional de empresas por millón de habitantes y además 0,67 (la desviación estándar de la variable es 1,5) de IPO por millón de habitantes. Sin embargo, sólo los dos últimos resultados son estadísticamente significativos. En segundo lugar, el origen jurídico sí importa. Si se comparan con los países con derecho consuetudinario, los países con derecho civil francés tienen una relación de capital externo/PNB que es 32,2 puntos porcentuales inferior, 21,9 menos de empresas que cotizan en la bolsa por millón de habitantes y 1,6 menos IPO por millón de habitantes que los países de origen inglés. Un origen jurídico germano y escandinavo también está relacionado con mercados de valores más pequeños y estrechos que el origen inglés, pero los efectos no son tan pronunciados que en el caso del origen jurídico

francés. Todas las estimaciones son estadísticamente significativas, con la excepción del efecto de los países de origen escandinavo en el número de IPO por millón de habitantes.

Los resultados en los derechos antidirectores y “una acción, un voto” (Cuadro 4.7) son fáciles de resumir.

El concepto de “una acción, un voto” tiene el signo esperado, pero nunca es significativo. El contrario, los derechos antidirectores tienen un gran impacto sobre el financiamiento mediante acciones y participación de capital tanto en términos estadísticos como económicos: un cambio de la media mundial del 2,5 a una puntuación perfecta de 6 está asociada con un aumento de 43,5 puntos porcentuales en la relación valor externo del mercado de las acciones emitidas/PNB, 21,2 empresas adicionales que cotizan en la bolsa por millón de habitantes y 2,0 IPO adicionales por millón de habitantes. Finalmente, al igual que en las regresiones anteriores, el estado de derecho tiene un fuerte impacto en el financiamiento propio mediante acciones y participación de capital y ahora es estadísticamente significativo en todas partes.

En forma global, los resultados sobre el financiamiento externo de la capitalización de los mercados de acciones en los Cuadros 4.6 y 4.7 demuestran que el estado de derecho y los derechos de los accionistas tienen un gran impacto en la disponibilidad de financiamiento externo. Con la excepción del número de IPO por millón de habitantes en Escandinavia, las regresiones también confirman nuestros resultados anteriores de que las instituciones legales de los países de derecho civil reducen el tamaño y amplitud de los mercados de valores.

Al igual que en el caso de los resultados sobre el tamaño de los mercados crediticios, la última columna del Cuadro 4.6 muestra que los países con derecho civil francés tienen una razón deuda/PNB de 15 puntos porcentuales menor que los países con derecho consuetudinario. De manera similar, los países de origen escandinavo también tienen razones deuda/PNB mucho menores (28 puntos porcentuales) que los países con derecho consuetudinario. Al contrario, los países de origen germano tienen razones deuda/PNB más altas (11 puntos porcentuales) que los países con derecho consuetudinario. Finalmente, ambas regresiones muestran que el estado de derecho, como en el caso del financiamiento propio mediante acciones y participación de capital, tiene un efecto importante y estadísticamente significativo sobre el nivel de la razón deuda/PNB: el cambio desde la media mundial (6,85) a un 10 perfecto

está asociado con un aumento de 20 puntos porcentuales en la razón deuda/PNB.

Los resultados que utilizan el origen jurídico se confirman en las regresiones que incluyen los derechos de los acreedores. Específicamente, en el Cuadro 4.7 se muestra que el coeficiente de derechos de los acreedores es estadísticamente significativo al 10 por ciento. La estimación puntual implica que un cambio de la media compuesta (2,30) a una puntuación perfecta de 4 está asociada con un aumento de 8,8 puntos porcentuales en la razón deuda/PNB, lo que resulta económicamente significativo si lo comparamos con la media mundial de la razón deuda/PNB de 59 por ciento. El tamaño del mercado de deuda sí varía con el estado de derecho, los derechos de los accionistas y el origen jurídico. Por este motivo, los países que pertenecen al entorno jurídico francés y escandinavo tienen mercados de endeudamiento más restringidos que los países con derecho consuetudinario.

Resumiendo, los resultados de esta sección nos muestran que la protección de los inversionistas a través de las instituciones legales es un determinante importante de la concentración de la propiedad y el tamaño y amplitud de los mercados de capital a través de los países.

Conclusiones e implicancias para la formulación de políticas

En este capítulo, hemos examinado la evidencia que existe acerca de las leyes que rigen la protección de los inversionistas, la calidad de la supervisión y aplicación de estas leyes y su efecto sobre la disponibilidad de financiamiento externo en una muestra de 49 países. Del análisis se desprenden las siguientes tres conclusiones generales:

Primero, los inversionistas tienen paquetes de derechos muy diferentes en las diversas jurisdicciones legales. Por consiguiente, los derechos de los inversionistas no son inherentes a los valores, sino más bien están determinados por las leyes. En este sentido, los países con un derecho civil francés son los que menos protegen a los inversionistas y los países con un derecho consuetudinario son los que brindan una protección mayor. Los países de origen jurídico germano y escandinavo muestran una posición intermedia frente a estos derechos.

Segundo, la aplicación de las leyes difiere enormemente a través del mundo. El nivel más bajo en este sentido lo ostentan los países con derecho civil francés, mientras que el nivel más alto se encuentra en los países con derecho civil

germano y escandinavo. Esta característica también es fuerte en los países con derecho consuetudinario. Estas clasificaciones también valen para un aporte crítico en la aplicación de las leyes en el área de las protecciones de los inversionistas: las normas y estándares de contabilidad.

Tercero, las cifras examinadas en este capítulo indican que para mercados de capital grandes, es necesario que los países protejan a los inversionistas en contra de la expropiación por parte de los empresarios y que les entreguen buenos mecanismos de supervisión y cumplimiento de leyes que hagan valer sus derechos. Cuando no existe un entorno jurídico adecuado, los inversionistas se muestran renuentes a entregar fondos a cambio de valores y por consiguiente el desarrollo de los mercados de capital se

socio minoritario, quizás similar al que existe en Chile, que minimice la intervención de los tribunales aún si su naturaleza mecánica genera resultados menos justos, podría resultar especialmente valiosa. De manera similar, imponer mejores requisitos de información pública puede no ser suficiente en los países con instituciones legales deficientes. En esos casos, por ejemplo, podría ser aconsejable que los inversionistas institucionales sólo inviertan en empresas que cumplan con las mínimas normas de ejercicio de la autoridad corporativa, según lo determinen comisiones independientes que conozcan las mejores prácticas al respecto.

Finalmente, en el área de los derechos de los acreedores, nos gustaría hacer hincapié en procedimientos concursales

amente, encontramos evidencia de que minimice la intervención de los tribunales. En otro

legales deficientes provocan altos niveles de concentración de propiedad, baja disponibilidad de información y entornos de la capitalización de los mercados de valores estrechos y mercados

que ofrece América Latina a los inversionistas es poco atractivo. Tanto los derechos de los inversionistas como la calidad de la supervisión y cumplimiento de leyes alcanzan los niveles del resto de los países de origen civil de origen francés, mientras que los inversionistas son marginalmente mejores que los de los países de origen jurídico continental. Sin embargo, el problema, los mercados crediticios son inferiores y los mercados de valores son estrechos.

Fortalecimiento del ejercicio de la autoridad corporativa debe encabezar la agenda de los asuntos de América Latina. La reacción inmediata ante la evidencia en este capítulo es plantear la necesidad de una reforma jurídica de amplio alcance. Claramente los minoritarios se beneficiarían de reformas que clarifiquen las expropiaciones y hay un consenso en fortalecer los derechos de voto y mejoramiento de la información pública. Se pueden encontrar ejemplos similares frente a los derechos de los

que resulta muy lento mejorar la eficiencia e imponer el estado de derecho, así como esas restricciones en el diseño de los mercados, por ejemplo, la adopción de un mecanismo de los derechos efectivos de un

cedimiento Administrativo del Reino Unido es un ejemplo de un procedimiento administrativo que deja la mayor parte de la discrecionalidad en manos de los bancos comerciales y no en los tribunales. En este mismo sentido, en otra desviación de las actuales prácticas, se podrían introducir las fuerzas del mercado en el procedimiento concursal a través de la licitación de empresas en quiebra; muy similar al modo en que en la actualidad se privatizan las empresas estatales (Hart et al., 1997).

Notas

1. Cada una de las medidas individualmente indica que en los países más ricos la aplicación de las leyes es de mejor calidad. Sin embargo, aún si se controla por el ingreso per cápita, los países con derecho civil francés siguen arrojando puntajes inferiores en cada una de las medidas individuales y resultados inferiores estadísticamente significativos para prácticamente todas las mediciones que los países con derecho consuetudinario. Los resultados de las regresiones siguieron indicando que las familias jurídicas con leyes más amigables para los inversionistas son también las que velan con mayor vigor por el cumplimiento de las leyes. (Ver los resultados de las regresiones en La Porta et al., 1998a).

2. La concentración de la propiedad por sí misma puede ser eficiente porque la existencia de grandes accionistas que supervisan la gerencia reduce el problema de representación entre la gerencia y los accionistas (Jensen y Meckling, 1976; Shleifer y Robert Vishny, 1986). Sin embargo, las grandes concentraciones tienen su costo, ya que crean otro problema de representación: la expropiación de los accionistas minoritarios por parte de los grandes accionistas. Un costo adicional de la gran concentración de la propiedad es la nula diversificación de los inversionistas seguros.

3. La Porta et al. (1998c) determinan que, para una muestra representativa de países alrededor del mundo, existen varias mediciones de los porcentajes de pago de dividendos más bajas en países con una

que las instituciones legales deficientes provocan altos niveles de concentración de propiedad, baja disponibilidad de información y entornos de la capitalización de los mercados de valores, mercados de valores estrechos y mercados crediticios pequeños.

El entorno jurídico para los inversionistas es poco atractivo. Tanto los derechos de los inversionistas como la calidad de la supervisión y cumplimiento de leyes alcanzan los niveles del resto de los países de origen civil de origen francés, mientras que los inversionistas son marginalmente mejores que los de los países de origen jurídico continental. Sin embargo, el problema, los mercados crediticios son inferiores y los mercados de valores son estrechos.

Es claro que el mejoramiento de la autoridad corporativa debe encabezar la agenda de los asuntos de América Latina. La reacción inmediata ante la evidencia examinada en este capítulo es plantear la necesidad de una reforma jurídica de amplio alcance. Claramente los minoritarios se beneficiarían de reformas que clarifiquen las expropiaciones y hay un consenso en fortalecer los derechos de voto y mejoramiento de la información pública. Se pueden encontrar ejemplos similares frente a los derechos de los

Sin embargo, dado el costo de la ineficiencia del sistema judicial, es importante incorporar esas reformas en las políticas. Por ejemplo, la adopción de un mecanismo para evitar la limitación

protección deficiente de los inversionistas que en países que gozan de una mayor protección. Esta evidencia indica que las empresas en países con leyes deficientes y una débil aplicación de las mismas, no construyen su reputación pagando dividendos altos a sus accionistas.

4. Los resultados que se presentan a continuación también se mantienen para esa relación no corregida.

5. En especificaciones alternativas presentadas por La Porta et. al (1998a), también controlamos por el coeficiente de Gini de cada país respecto a la teoría de que las naciones más igualitarias tienen una

menor concentración de la propiedad; y por el logaritmo del PIB per cápita respecto a la teoría de que los países más ricos pueden tener patrones de concentración de la propiedad diferentes. Los coeficientes contruidos con estas dos variables no son significativos en la mayoría de las especificaciones y su inclusión no afecta significativamente los resultados que aquí presentamos. En el caso del PIB per cápita, un motivo adicional para eliminar esta variable de las especificaciones es que su correlación con el estado de derecho es bastante alta (0,87).

CAPÍTULO 5

Reforma de las escuelas en América Latina y el Caribe: Un análisis institucional

EL SISTEMA EDUCATIVO DE LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SIGUE SIENDO INSATISFACTORIO, a pesar de los recientes esfuerzos realizados para mejorar la calidad y equidad de la educación. Estos esfuerzos incluyen nuevas políticas de educación a escala nacional, un permanente apoyo financiero a la educación primaria y la aplicación de reformas educativas. El cumplimiento de las metas propuestas por estas iniciativas depende en gran medida de la estructura y capacidad del sector público, el principal proveedor de educación primaria, y de la interacción de las personas involucradas en la educación en el ámbito escolar, local y nacional.

Los sistemas de educación primaria de la región se caracterizan por inequidad y baja calidad persistentes. Las inequidades en la educación (en el acceso a las escuelas, disponibilidad, asistencia, calidad de la enseñanza y resultados didácticos) perpetúan las inequidades sociales y de ingreso y contribuyen a que América Latina y el Caribe sea una de las regiones con mayor inequidad en el mundo. En la Figura 5.1 se ilustran los patrones de la diferencia de matrícula preescolar en niños pobres y no pobres de las áreas rurales y urbanas de Costa Rica y Chile. La participación en la educación secundaria muestra patrones similares; en Brasil, por ejemplo, el 40 por ciento de los niños urbanos no pobres están matriculados en escuelas secun-

darias, pero sólo lo están el 10 por ciento de los niños rurales pobres.

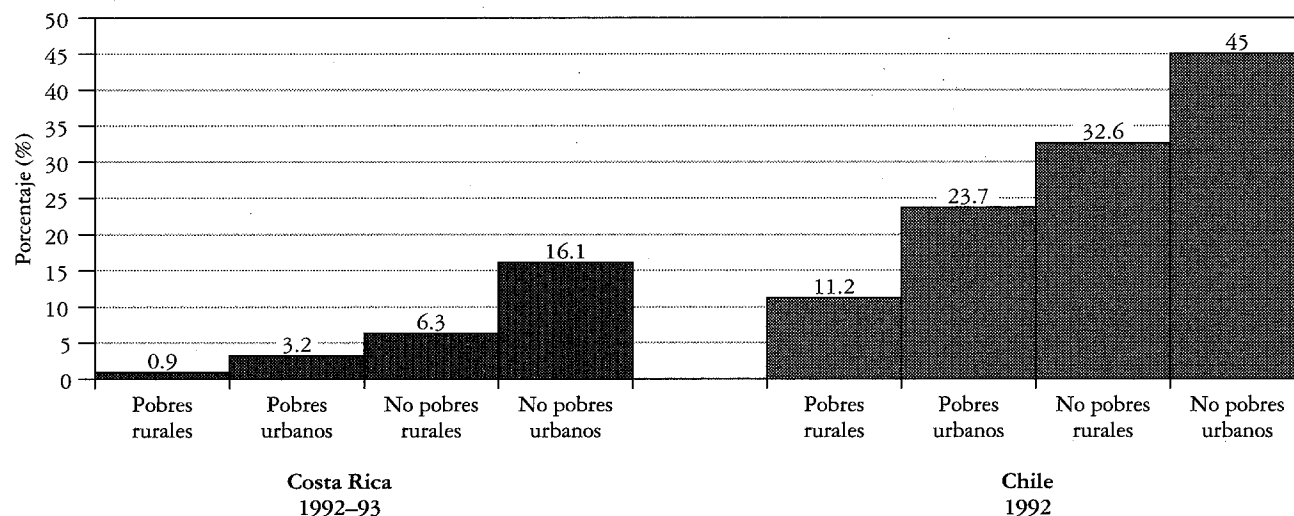
Los niños pobres asisten a escuelas pobres, tienen menos oportunidades de completar su educación primaria y sus resultados son peores que los de sus contrapartes de escuelas privadas. En la Figura 5.2, donde se comparan las escuelas rurales públicas con escuelas privadas de elite, se muestran las típicas diferencias entre los logros educativos de los niños pobres y no pobres de los países de la región. Más aún, el nivel de progreso escolar de los pobres de varios países latinoamericanos resulta desfavorable si se compara con el nivel de otras regiones del mundo como Asia Oriental o África Oriental. Por ejemplo, sólo el 46 por ciento de los niños pobres de Brasil completó el quinto grado, a diferencia del 89 por ciento de los niños pobres de Zimbabwe (Filmer et al., 1998).

La mayoría de los expertos en educación concuerdan en que los resultados de los sistemas escolares de la región son

decepcionantes. Los índices de logros educativos y finalización de la escolaridad siguen siendo bajos y los niveles de aprendizaje de los alumnos no cumplen las expectativas de los reformadores de la educación (Rama, 1992; UNESCO, 1994). Como se muestra en la Figura 5.3, hay evidencia empírica proveniente de pruebas nacionales y comparaciones internacionales del aprendizaje de los estudiantes que confirman esta observación. En ciencias y matemáticas, los estudiantes colombianos rinden sistemáticamente menos que sus contrapartes en el resto del mundo y las pruebas regionales llevadas a cabo por la UNESCO (1995) demostraron que el desempeño de Colombia es típico para la región.

Muchos de los problemas que están relacionados a la calidad también son aplicables a las escuelas privadas, si bien es evidente que los estudiantes de las escuelas privadas de elite de varios países latinoamericanos logran puntajes de

FIGURA 5.1

Tasas de matrícula bruta en preescolares de Costa Rica y Chile, pobres vs. no pobres

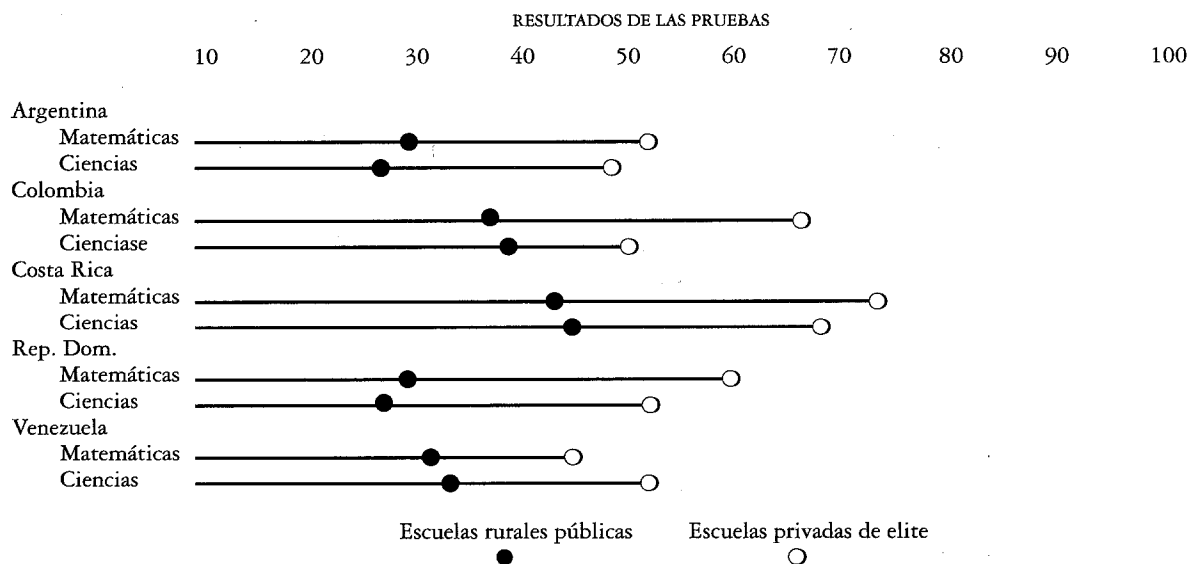
Fuente: Banco Mundial.

rendimiento superiores que sus iguales de las escuelas públicas (UNESCO, 1995) (ver Figura 5.2). Las escuelas chilenas manejadas por privados obtienen mejores resultados en las pruebas de rendimiento que las escuelas municipalizadas (Larrañaga, 1997). Las escuelas privadas (por ejemplo, las escuelas *Fe y Alegría* en 12 países latinoamericanos) también tienen mayores coeficientes de retención y

asistencia escolar que sus similares públicos (Swope y Latorre, 1998).

Las limitaciones y desafíos que enfrentan los sistemas de educación de la región fueron analizados y discutidos en la Cumbre de las Américas (OEA, 1998; y PNUD, 1998). Allí, se logró un consenso generalizado acerca de los síntomas de los problemas de educación en América Latina y El Caribe.

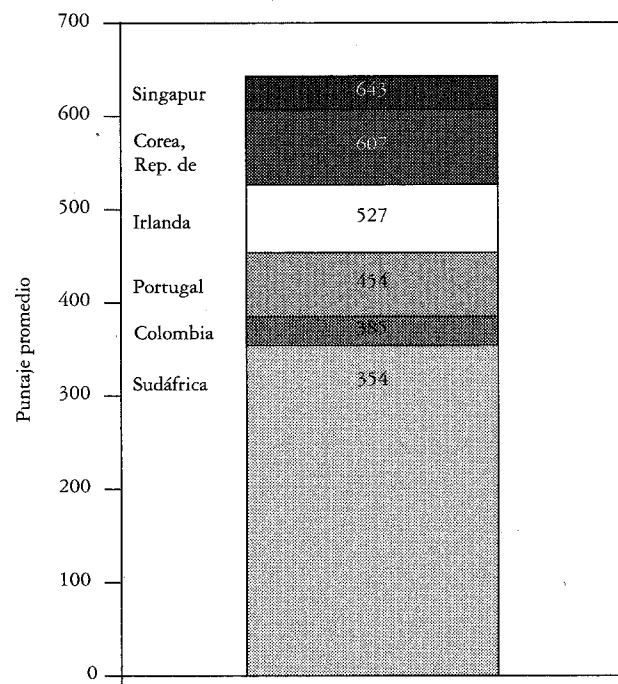
FIGURA 5.2

Resultados de las pruebas de rendimiento, 1992

Fuente: UNESCO/OREALC en Schiefelbein (1995).

FIGURA 5.3

Puntajes promedio en las pruebas de rendimiento de matemáticas, octavo grado



Fuente: Beaton et al. (1996).

Asimismo, en el Plan de Acción de la Cumbre, los líderes políticos de la región estuvieron de acuerdo acerca de la dirección que deben adoptar los cambios necesarios (Cumbre de las Américas, 1998). Muchos de los cambios que se propusieron, como la creación de mecanismos para la evaluación y participación por parte de la sociedad civil, requieren de un mejoramiento de los marcos institucionales y la modificación de los comportamientos sociales tradicionales.

Los patrones de comportamiento de los agentes involucrados en la educación y la interacción entre ellos, las reglas del juego institucionales (tanto formales como informales), no han cambiado significativamente desde el inicio de las reformas educativas. En la región aún sigue predominando la mala asignación de recursos, la ineficiencia y la falta de responsabilidad en la estructura orgánica de la educación. Los padres todavía no exigen un mejor desempeño de parte de las escuelas públicas, éstas carecen de capacidad y recursos para responder a los nuevos entornos institucionales, y en varios países de la región siguen predominando las prácticas de tipo patrón/cliente en la toma de decisiones (PNUD, 1998).

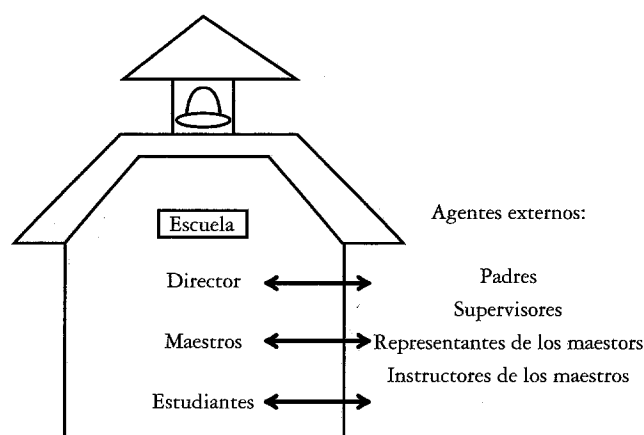
Después de una década de reformas educativas en los países de la región, se han obtenido los siguientes logros: realizar cambios legales, situar a la educación como un tema importante en el contexto de la política social y demostrar que es posible lograr cambios radicales a escala relativamente pequeña. En efecto, se han elaborado nuevas políticas educativas en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe y en algunos de ellos se han adoptado leyes generales sobre la educación (entre ellos Argentina, Brasil, Colombia y México). Sin embargo, está aún por verse el efecto de los cambios legales y su impacto sobre la provisión de educación a nivel de las escuelas y sobre el mejoramiento de la educación en toda la nación. Sólo unas pocas reformas están afectando a las escuelas y a los maestros a nivel local y se enfrentan dificultades en cuanto a cambiar los sistemas de valores y comportamiento de los principales agentes involucrados. La pregunta que debe plantearse la siguiente generación de reformas es cómo facilitar el cambio de los valores y comportamiento donde más importa: en el ámbito de la sala de clases y la escuela.

Instituciones de enseñanza y la escuela

La escuela latinoamericana ha sido una organización notablemente estable. No sólo los agentes clave se han mantenido inalterados por siglos, sino que también los valores compartidos, comportamientos esperados y reglas del juego, es decir, el marco institucional, ha sido extraordinariamente constante. Sólo en el último tiempo se ha intentado cambiar el sistema educativo a través de una primera generación de reformas. De hecho, uno de los principales desafíos que enfrenta la aplicación de estas reformas de educación ha sido la solidez de esta organización y su resistencia al cambio.

La Figura 5.4 muestra la escuela tradicional y sus principales agentes. La escuela está compuesta por un director, maestros y estudiantes y se ve influenciada por diversos agentes externos, que incluyen padres, supervisores, ministros de educación, asociaciones de maestros y políticos. Las interacciones entre estos agentes son extremadamente complejas, tanto dentro de la misma escuela como entre ésta y los otros actores. Es importante considerar, sin embargo, que muchas veces la combinación de interacciones y comportamiento de estos diversos agentes no resultan funcionales e impiden un aprendizaje adecuado, no obstante el gasto público adicional que se asigne a este rubro o las nuevas leyes de educación que se implementen.

FIGURA 5.4

Agentes principales en la escuela tradicional

En las siguientes páginas se describen algunas de las principales interacciones, comenzando con aquellas que se producen en la escuela misma. Si bien el análisis se centra en las escuelas públicas (donde se encuentra inscrito el 80 por ciento o más de todos los estudiantes básicos de esta región), sus implicancias son también importantes para las escuelas privadas, ya que éstas están aumentando en varios países de la región. Así, por ejemplo, la matrícula en escuelas secundarias privadas aumentó del 17 por ciento en 1980 al 26 por ciento en 1990 en Bolivia y del 24 por ciento al 42 por ciento en Chile durante ese mismo período (UNESCO 1994).

Agentes en la escuela

Los *estudiantes* son los principales mandantes del sistema educativo, pero tienen poco poder para influir en la cantidad y calidad de los servicios que reciben. Por otra parte, su poder para influir en su propio aprendizaje a través de las decisiones personales sobre el aprovechamiento del tiempo es considerable. Esto incluye, en el caso de los estudiantes de más edad, la decisión de participar o no en el campo laboral. Asimismo, las decisiones de los estudiantes acerca de su propio comportamiento en la sala de clases afecta el aprendizaje y los resultados escolares, si bien estas decisiones a su vez se ven influenciadas en alto grado por los valores y comportamiento de los demás estudiantes, padres y maestros. Mientras que los estudiantes claramente tienen alternativas, las investigaciones han demostrado que las expectativas negativas de los maestros y padres acerca del rendimiento escolar, un hecho frecuente, suelen a menudo autocumplirse, de modo que la

altísima probabilidad de fracaso y repetición escolar en muchas escuelas latinoamericanas puede por sí misma afectar adversamente el aprendizaje.

Los *maestros* son los mandatarios o agentes básicos de la escuela y son los mandatarios para múltiples mandantes, entre ellos el director de la escuela, los padres y las asociaciones de maestros. Investigaciones realizadas acerca del proceso de aprendizaje han demostrado la influencia preponderante de los maestros en el aprendizaje en la sala de clases. Los maestros se enfrentan con el problema de lealtad dividida que tienen todos los mandatarios: tienen intereses propios que no siempre coinciden con los intereses de sus empleadores o jefes, pero sin embargo tienen fuertes intereses profesionales que coinciden con los intereses de los mandantes.

La mayoría de los maestros entran por primera vez a la sala de clases después de graduarse de programas docentes de universidades o instituciones especializadas en la formación de docentes y de escuelas normales. Estos programas de capacitación inculcan valores y comportamientos, además de entregar los conocimientos pedagógicos y de asignatura. Los maestros deben decidir acerca de numerosos temas que influyen en el aprendizaje escolar. Deben decidir si estar presentes o ausentes, capacitarse para mejorar sus habilidades pedagógicas, utilizar su propio tiempo para preparar planes de instrucción o diferenciar las pruebas, evaluar cuidadosamente a los estudiantes individuales y de acuerdo a eso, personalizar la enseñanza, intentar nuevos métodos que posiblemente no tengan éxito, pedir ayuda a los supervisores de la escuela, al director o a sus colegas, analizar el rendimiento de los estudiantes con los padres, colaborar con sus colegas en la evaluación de los estudiantes, colaborar con sus colegas y el director en la conducción de la escuela y dedicar tiempo a actividades extra-escolares, entre ellas las actividades de la asociación de maestros. Cada una de estas decisiones es por sí misma compleja, pero asimismo se ven afectadas en alto grado por las expectativas y normas de comportamiento de otros agentes. Por ejemplo, es posible que un excesivo ausentismo de los maestros sea tolerado por los colegas como símbolo de "derrotar al sistema", más que como una "violación de los derechos de los niños". Asimismo, las asociaciones de maestros pueden proteger los derechos laborales de sus miembros como un asunto de principio, aún si esto va en desmedro de los estudiantes. Y finalmente, posiblemente los maestros consideren demasiado bajo el nivel

educativo de los padres pobres como para entender los problemas de aprendizaje de sus hijos.

Los *directores* de las escuelas públicas tradicionales son elegidos de la facultad de pedagogía y en ocasiones vuelven a la facultad después de cumplir con este deber administrativo. Los directores normalmente siguen siendo miembros de la asociación de maestros. Sus responsabilidades y autoridad se ven gravemente restringidas, especialmente en lo que se refiere a la contratación y evaluación de los maestros. Su principal deber es el cumplimiento administrativo de las reglas básicas de empleo. Normalmente no se espera que inicien cambios, evalúen el personal o presten apoyo a los maestros con problemas de desempeño. Además, tienen muy pocos medios para premiar un buen desempeño o para responder a las necesidades especiales de los maestros individuales. Además, los directores normalmente no reciben ninguna capacitación especial en dirección de escuelas que permitiría habilitarlos para llevar a cabo estas responsabilidades, de modo que rara vez conocen los misteriosos y complejos requisitos necesarios para destituir o disciplinar a los maestros, aún en casos de motivos extremos. Al igual que los maestros, los directores tienen lealtades divididas. Son mandatarios del Ministerio de Educación, pero su trabajo cotidiano no se puede realizar sin la cooperación del equipo docente, al cual algún día podrían volver a integrarse.

Agentes locales externos

Cabe mencionar a cuátrous agentes extremadamente importantes no integrados a la escuela, pero muy vinculados a ellas: los padres, los representantes de la asociación de maestros elegidos localmente, los representantes locales designados por el Ministerio de Educación y los formadores de los maestros.

Por lejos, los *padres* son el factor más importante en el aprendizaje de los niños. Su propia educación (en especial la educación de la madre), el valor que le atribuyen a un buen rendimiento en la escuela y el interés que demuestran por el desempeño de sus hijos influyen en la motivación y esfuerzos de éstos. Por otra parte, los padres tienen muy poca "voz" u "opción". Si están seriamente insatisfechos con la educación de sus hijos, cuentan con pocos recursos, en especial si son pobres, para superar los prolongados trámites de los burocráticos sistemas de educación. Ya que los costos de una acción de esa naturaleza son altos y la probabilidad de lograr una respuesta positiva es baja, los padres rara vez dan este paso. Es posible que los padres muy

motivados participen activamente en la asociación de padres de la escuela, sin embargo descubren muy luego que la mayoría de las autoridades de las escuelas sólo se interesan en ellos por su potencial contribución al financiamiento y no por su interés en la educación de sus hijos. Estos padres incluso podrían enfrentarse a una respuesta hostil de parte del personal de la escuela si este último estima que se está poniendo en tela de juicio el trabajo de profesionales capacitados. Resumiendo, los padres han aprendido a ser agentes pasivos en el sistema.

En la escuela tradicional, los padres dependen en gran medida del estado para la supervisión y reglamentación de la educación. Debido a los limitados conocimientos de la mayoría de los padres para la evaluación de los métodos pedagógicos o la calidad de la instrucción, dependen del estado para que éste lo haga en su lugar. Obviamente, una de las funciones esenciales del Ministerio de Educación es justamente garantizar la calidad y la información acerca de esa calidad. Pero ya que los padres raramente libran su batalla a través de la burocracia educativa, los equipos de los ministerios de educación rara vez descubren sus problemas y esto dificulta la supervisión de forma extrema.

Sin embargo, debemos hacer notar que los padres no están totalmente desprovistos de poder. Los que cuentan con los recursos adecuados pueden decidir que sus hijos asistan a escuelas privadas o mudarse a una vecindad donde las escuelas tengan una mejor reputación. Los padres asimismo pueden pagar por instrucción adicional después de las horas de clase y trabajar con sus hijos o estimularlos a involucrarse en actividades de aprendizaje en el hogar. El ambiente del hogar determina en alto grado el éxito académico de los estudiantes (Kellaghan et al., 1993).

Los *representantes locales de los maestros*, elegidos por una mayoría de votos, normalmente reflejan el punto de vista del maestro típico, aunque muchos maestros, como sucede en todos los sistemas democráticos, no están de acuerdo con las posturas que adoptan sus asociaciones (Scobie, 1998). Los líderes locales cumplen con las siguientes tres funciones principales: protegen a los maestros contra las violaciones de sus derechos contractuales; comunican a los maestros el punto de vista de la asociación sobre las políticas y programas de educación que propugna el Ministerio de Educación; y forman el respaldo vocal de los maestros para las posturas de la asociación, en especial, aunque no exclusivamente, en torno a las negociaciones salariales a nivel regional o nacional. Desde el punto de vista del maestro

individual, el representante está disponible y es sensible a sus necesidades.

Los *representantes locales del ministerio* normalmente son antiguos profesores. A menudo no han recibido una gran capacitación profesional para prepararlos para esta función. Estos representantes o supervisores de primera línea en principio son responsables de la calidad a través de la supervisión y asistencia de los maestros y directores. Además deben comunicar cualquier cambio de política o de reglamentación al personal de la escuela. Sin embargo, en la práctica su función principal es la supervisión de las reglamentaciones y políticas gubernamentales. En la mayoría de los países de América Latina, no se toma muy en serio su función supervisora. Sólo hay unos cuantos supervisores y éstos por regla general visitan las escuelas con poca frecuencia. En las áreas rurales, donde la necesidad es mayor, los supervisores a menudo carecen de medios de transporte para llegar a los establecimientos educativos. Resumiendo, los representantes locales de los ministerios no son muy notorios y no se consideran como una potencial fuente de ayuda.

Los *instructores de los maestros* brindan formación y perfeccionamiento en el servicio. Normalmente están radicados en las facultades universitarias e institutos pedagógicos especializados en la formación de maestros. Estos instructores tienen grandes responsabilidades. Deben transformar la teoría pedagógica de los libros de texto en instrucción sobre buenos métodos docentes. Para ello, los mismos instructores deben tener una vasta experiencia en enseñanza en las escuelas y, lo que quizás sea aún más importante, deben permanecer en estrecho contacto con los procedimientos reales de la enseñanza presencial. Los instructores tienen la responsabilidad de conocer la realidad de las salas de clase, identificar los buenos métodos de enseñanza a luz de esa realidad y comunicar estos métodos a sus maestros estudiantes. De hecho, son los responsables de realizar la "investigación práctica" de la docencia para que el sistema de educación pueda "aprender" de sus experiencias. En América Latina, el típico formador de maestros no cumple con este modelo en muchos de sus aspectos esenciales. Los que han profundizado en el tema mencionan varios problemas, entre ellos la falta de contacto permanente con los procedimientos usados en las escuelas; la falta de conversión efectiva de la teoría en práctica; la excesiva importancia que se le otorga a la teoría en desmedro de la práctica en la instrucción; la falta de investigación práctica y posterior

incorporación de las lecciones aprendidas en la formación de los maestros; y la falta de contacto permanente con los maestros recientemente graduados (Villegas-Reimers, 1998). Resumiendo, las deficiencias en la formación de los maestros son obstáculos significativos para mejorar la calidad de la enseñanza en la sala de clases.

Agentes nacionales externos

Hay también otros importantes agentes externos a la escuela y físicamente alejados de ésta que la afectan directamente. Entre éstos hay que mencionar a los ministerios de educación y finanzas, la asociación nacional de maestros y algunos agentes políticos, entre ellos los partidos políticos, la iglesia, los centros de estudio no gubernamentales y, cada vez más, los líderes empresariales privados que están preocupados por la calidad de la mano de obra calificada.

El *Ministerio de Educación* nacional es por sí mismo una organización muy compleja, con numerosos mandantes y mandatarios, de los cuales algunos se encuentran físicamente separados por grandes distancias. El ministro es el mandatario del presidente y lleva al ministerio numerosos funcionarios designados a alto nivel, quienes serán responsables de la preparación de las políticas y la administración del sector en términos globales. Para un ministro típico, el Ministerio de Educación es sólo una etapa de poca duración en su carrera política. Su mayor desafío es mantener en equilibrio las demandas del ministerio de finanzas por mantener frenados los costos con las demandas de las asociaciones de maestros por aumentar los salarios así como con las demandas de los políticos por proveer compensaciones políticas en la forma de nuevas escuelas o empleos para sus partidarios. El riesgo individual más grave con que se enfrenta el ministro es una huelga prolongada de maestros, lo que probablemente lo forzaría a dimitir. Resumiendo, el mandante desea un mandatario que genere beneficios políticos, no costos.

El ministro es un mandante para un grupo de funcionarios ejecutivos designados. Las metas de estos últimos coinciden en mayor o menor grado con las metas del ministro. Las dificultades surgen de las relaciones de estos funcionarios designados con el cuerpo de funcionarios públicos permanentes del ministerio. Estos funcionarios públicos han visto pasar muchos ministros, han debido tratar con muchas iniciativas políticas de corta duración y tienen el poder de destruir las iniciativas políticas y de gestión que representen una amenaza para su propio poderío. Por ejem-

plo, el fracaso de Venezuela en la descentralización de su educación se atribuyó a la resistencia de la masa de funcionarios del ministerio central (Hanson, 1995).

Los administradores públicos a menudo consideran que el Ministerio de Educación está entre los ministerios estatales más ineficientes en lo que se refiere a su capacidad de manejar el sector y aplicar nuevos programas e iniciativas de política. También su capacidad de planificación y de implementación de su presupuesto suele ser deficiente si se compara con otros ministerios. Esta particular debilidad representa una desventaja técnica para el Ministerio de Educación frente al de finanzas al momento de justificar sus peticiones presupuestarias. Sin embargo, el Ministerio de Educación tiene una ventaja política en la siempre presente amenaza de una huelga de maestros. En este sentido, la asociación de maestros es su aliado político en el contexto de las decisiones presupuestarias. Sin embargo, el ministro no tiene un aliado equivalente al momento de argumentar en favor de gastos extrasalariales. Por este motivo, hay una permanente distorsión en la asignación de recursos en favor de los salarios.

La deficiente capacidad de los ministerios de educación de efectuar análisis rigurosos, preparar presupuestos bien justificados y administrarse a sí mismos se debe, en parte, al dominio del tema político por sobre las metas educativas en el mismo ministerio. Esta deficiente capacidad del Ministerio de Educación, en combinación con su función política, restringe su capacidad de llevar a cabo dos de las responsabilidades clave del estado: garantizar la calidad y la igualdad de las oportunidades educativas.

La designación del jefe del *ministerio de finanzas* es un nombramiento mucho más técnico que político. Este ministro es escogido por el presidente del país por la combinación de sus habilidades políticas y su credibilidad como guardián del patrimonio del país. Dada la importancia de mantener una política macroeconómica digna de crédito, el ministro de finanzas permanece más tiempo en su cargo que el ministro de educación y otros ministros del sector social. La seriedad que reviste el objetivo del ministerio de finanzas normalmente se traduce en un intento específico por controlar el déficit fiscal. Para lograrlo, se busca limitar el crecimiento del gasto público, también en el Ministerio de Educación. Y dado que los sueldos representan un porcentaje muy alto del gasto total en educación, se produce un conflicto natural de objetivos entre el ministro de educación, quien necesita aumentar los salarios para apaciguar

la fuerza laboral, y el ministro de finanzas, quien necesita restringirlos para mantener un déficit fiscal aceptable.

La dirección de las *asociaciones o sindicatos de maestros*¹ se elige democráticamente y normalmente se mantienen mucho más tiempo en sus funciones que la dirección del Ministerio de Educación. Si bien la primera puede dirigir a sus miembros, la naturaleza democrática de la organización implica que su opinión nunca podrá desviarse demasiado de las opiniones del maestro típico. El primer y principal objetivo de la asociación es la protección y mejoramiento de los derechos laborales de los maestros. Esto significa que debe garantizar empleos estables, sueldos apropiados y condiciones satisfactorias de trabajo. La persecución de la estabilidad laboral implica que tanto la asociación como al menos la mayoría de sus maestros miembros se opondrán resueltamente a cualquier cambio político o administrativo que pueda amenazar el empleo o aún la ubicación del empleo de los maestros. Esto naturalmente se traducirá en una oposición vehemente a propuestas orientadas hacia el mercado para aumentar las alternativas de los padres en la elección de las escuelas.

El poder real de la asociación de maestros deriva de su capacidad de convocación de los maestros para salir a las calles.² Las asociaciones exitosas de maestros admiten que una comunicación permanente y efectiva con sus bases es vital para mantener esta capacidad. Los líderes de asociaciones que no escuchan a sus afiliados posiblemente descubran que su convocatoria a huelga no es escuchada y que eventualmente se exigirá un cambio de directiva. Asociaciones muy exitosas como la FECODE de Colombia publican sofisticados diarios noticiosos sobre educación para sus afiliados, auspician conferencias sobre el tema y mantienen una comunicación permanente y eficiente con los maestros. La sofisticación de estas comunicaciones está en total contraposición a las políticas y programas de comunicación de la mayoría de los ministerios de educación.

Las asociaciones de maestros de América Latina tienen otra característica que influye de manera significativa en su propio comportamiento y que complica las relaciones laborales: están muy politizadas, con líderes que frecuentemente aspiran a cargos políticos. En efecto, muchas asociaciones se encuentran tan cercanas a determinados partidos políticos que su dirección se transforma en peldaño a una importante candidatura del partido. Estas aspiraciones políticas en ocasiones son el motivo por el cual la directiva

se pronuncia acerca de numerosos asuntos que no están relacionados con la educación.

Los *partidos políticos* pueden influir de dos maneras importantes en la educación. En primer lugar, algunos partidos políticos dependen del respaldo político de los maestros y sus asociaciones. Se espera, por supuesto, que estos partidos beneficien a los maestros cuando accedan al poder, si bien no siempre serán capaces de hacerlo si los beneficios políticos resultantes del aumento de los salarios de los maestros pesan menos que los riesgos económicos de un mayor déficit fiscal. Por otra parte, es probable que estos partidos al menos consulten a las asociaciones de maestros cuando realicen cambios de importancia en las políticas educativas; los partidos que no cuentan con el respaldo político de las asociaciones de maestros tampoco tienen obligaciones políticas que pagar y por consiguiente no tienen la necesidad de consultar.

El segundo efecto de los partidos políticos es que exigen que los ministros de educación provean beneficios políticos a los miembros leales del partido en la forma de empleos y contratos. En su forma más extrema, esta relación política patrón-cliente genera el conocido fenómeno de "maestros fantasmas", es decir, maestros que reciben sueldo, pero que no enseñan. Estos maestros fantasmas, los que históricamente han sido una parte importante del cuerpo docente total en áreas como el noreste de Brasil, representan una importante pérdida de recursos para las escuelas.

La *iglesia* es el único agente en la educación que tiene dos inquietudes importantes: una esen relación a los valores impartidos en el programa de estudios de las escuelas públicas; la otra es su deseo de contar con un aporte estatal permanente para sus propias escuelas. Dado que estas escuelas compiten con las escuelas públicas por estudiantes, debería producirse un conflicto natural con las asociaciones de maestros, muchos de cuyos miembros también participan en la iglesia. En la mayoría de los países, este conflicto se evita a través de un aporte público que se entrega a las escuelas de la iglesia en la forma de maestros contratados y pagados por el gobierno, con lo cual se minimiza el riesgo laboral para los maestros de las escuelas públicas.

Problemas con las instituciones educativas

La escuela tradicional que aquí se delinea es una organización ineficiente. La descripción que hicimos de los diversos agentes internos y externos en el ámbito de las escuelas ilustra varios conceptos de la economía institucional. Por

una parte, hay grandes *asimetrías de información* entre mandantes y mandatarios. Tanto el personal del ministerio como los padres cuentan con poca información acerca del desempeño de los maestros o escuelas particulares. También existen otros graves problemas de información más general. Los maestros saben poco acerca del rendimiento de los estudiantes individuales, o aún de su propia clase, en comparación con otros. Por lo tanto, tienen poca capacidad de diagnosticar los problemas de instrucción. Los analistas de políticas y presupuestos de educación a menudo no cuentan con la información necesaria para realizar buenos análisis, y los encargados de formular políticas en los ministerios tampoco tienen la información suficiente para tomar las decisiones de política adecuadas.

Sin embargo, el problema general de falta de información es menos importante que la *falta de incentivos* para buscar y utilizar esa información. Con cierta frecuencia se critica a los encargados de la formación de los maestros de no estar lo suficientemente "interiorizados" en el mundo real de la práctica docente en las escuelas y los problemas de éstas, pero esta deficiencia se debe a su propia incapacidad de obtener esa información. Tanto los funcionarios del Ministerio de Educación como del ministerio de finanzas están muy conscientes de que los presupuestos están distorsionados en favor de los salarios, con las consiguientes graves implicancias negativas para el desempeño de las escuelas y los maestros. Sin embargo, estas distorsiones persisten. Cuando las decisiones importantes sobre la política educativa se adoptan principalmente sobre la base de motivaciones políticas, una buena información y un buen análisis de los asuntos educativos puede resultar irrelevante.

Hay numerosos *problemas de mandantes/mandatarios* dentro y fuera de la escuela. Si los estudiantes son los mandantes básicos, los padres mal informados y con escasa educación muy probablemente serán incapaces de representar sus intereses adecuadamente. Pero aún si los padres estiman saber lo que representa una buena educación para sus hijos, prácticamente no tienen ninguna posibilidad de expresar sus preferencias. Los costos de transacción involucrados en la formulación de estas preferencias al ministerio son extremadamente altos. Además, existe el problema del riesgo subjetivo de que los padres dependan del ministerio para normar las escuelas a las que asisten sus hijos y por ende tengan pocos incentivos para destinar su propio tiempo y energía a la supervisión del desempeño de éstas.

También existen otros problemas evidentes de mandante-mandatario. Los directores de las escuelas tienen poca autoridad para administrar sus recursos, lo que genera un alto grado de autonomía entre sus mandatarios. Sin embargo, el problema es aún más serio. Los maestros y directores, que son los que más saben acerca de la escuela, tienen poca autoridad para actuar de acuerdo a ese conocimiento. No pueden cambiar el programa de estudios, escoger libros de estudio diferentes o cambiar de otra forma las relaciones de producción en la escuela. Si bien los maestros sí tienen el control en sus propias salas de clase, este control se ve restringido por lo que sucede a los estudiantes fuera de las aulas y por el bajo nivel de asistencia y respaldo técnico que reciben de parte de los representantes del ministerio.

Estos problemas se traducen a que no hay incentivos para que los directores de los establecimientos educativos fijen metas institucionales y supervisen los resultados pedagógicos de la escuela. Los directores no tienen recursos para motivar a los maestros y entregarles incentivos para que mejoren sus capacidades docentes e incursionen en nuevas prácticas pedagógicas. Los maestros no reciben recompensa por la calidad de su enseñanza o el nivel del esfuerzo que le brindan a los estudiantes para ayudarles a aprender. No existen estándares para la profesión docente ni mecanismos de evaluación. Los padres no tienen incentivos para participar en el manejo de las escuelas o en la supervisión del desempeño de éstas. En la mayoría de los casos, tampoco cuentan con alternativas.

El problema implícito definitivo y quizás más importante que tiene la organización tradicional de la educación es su lenta evolución frente a problemas que son evidentes. En cualquier sistema escolar hay excelentes escuelas y excelentes maestros así como excelentes formadores, supervisores, directores, etc. Pero también existen ejemplos muy malos de cada uno de ellos. La amplísima gama de experiencias educativas presenta un terreno fértil para el aprendizaje y el mejoramiento, en resumen, para la evolución. La creación de una organización de aprendizaje exigirá un cambio en los valores y comportamientos que trascienden la solución de los problemas de información. Ello exigirá que se inculque un sentido de responsabilidad personal y de responsabilidad por sus actuaciones y resultados a todos los agentes que inciden en el desempeño de la escuela.

La teoría y práctica de las reformas educativas

Muchos de los problemas recién analizados fueron abordados en varias reformas educativas realizadas en América Latina y el Caribe durante la última década. Estas reformas se han centrado en

- aumentar la importancia de los resultados del aprendizaje frente a sólo aumentar los recursos;
- proveer las oportunidades para una participación más amplia a nivel de la sociedad y de la comunidad;
- aumentar la autonomía de gestión en las escuelas individuales;
- promover el desarrollo de nuevos programas de estudio y adaptar parte de su contenido al entorno local específico;
- mejorar las capacidades de los profesores; e
- incrementar la responsabilidad social y la obligación de responder por sus actuaciones y resultados en el sistema (Alvarez, 1998).

En la Cuadro 5.1 se resumen los mecanismos empleados por la mayoría de estas reformas para cumplir con estas metas. En la mayoría de las reformas se abordó seriamente el problema de información, aplicando sistemas nacionales de evaluación de estudiantes en forma experimental. El alcance y la magnitud de este cambio es inmenso. Hace una década, sólo Chile tenía una sistema nacional de evaluación de los estudiantes y aún allí no se ponían los resultados locales a disposición del público. En la actualidad, la mayor parte de los países de la región cuentan con algún tipo de sistema de esta naturaleza, según se muestra en la Figura 5.5. Aunque sólo unos pocos de estos sistemas han madurado lo suficiente para traspasar la información obtenida sobre el desempeño de las escuelas y estudiantes individuales a los padres y maestros, en la mayoría de los países ahora existe la capacidad para tomar muestras de escuelas y estudiantes y supervisar el progreso alcanzado por el país en el proceso de aprendizaje (Rojas, 1998). Resumiendo, la capacidad de los ministerios de educación para supervisar la calidad y entregar la información pertinente claramente ha mejorado durante la última década y este avance es generalizado en toda la región.

De igual forma, en muchos países de la región se han hecho inversiones significativas en modernos sistemas de información de gestión administrativa. Éstos permiten que las personas responsables de adoptar decisiones y los planificadores y analistas de presupuestos realicen su trabajo con información más oportuna, global y precisa sobre el flujo de

CUADRO 5.1

Reformas de educación en América Latina y El Caribe

	AÑO DE INICIO DE LA REFORMA	EVALUACIÓN DE ESTUDIANTES	SISTEMAS DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN	PARTICIPACIÓN DE LOS PADRES	ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA
Argentina	1994	X	X		X
Brasil					
Minas Gerais	1991	X	X	X	X
Paraná	1995	X	X	X	X
Chile	1991	X			X
Colombia	1989		X		X
República Dominicana	1990	X	X	X	X
El Salvador (EDUCO)	1992	X		X	X
México	1991	X	X	X	X
Nicaragua	1992	X	X	X	X
Paraguay	1995		X	X	X

Fuente: AED, 1996.

estudiantes, costos de la educación y gastos. Los avances en el software y hardware computacional han permitido que estos sistemas mejoren con mayor rapidez de lo que se podía lograr con las inversiones en información en el pasado. Si bien aún se duda de la viabilidad de estos sistemas, la participación de países como México en la OCDE y los países del Mercosur en el *World Education Indicators Project* (Proyecto de Indicadores Mundiales sobre Educación) significa que ahora existe una demanda de alto nivel por tal información.

La descentralización posiblemente sea el elemento más común de la reforma de la última década. En varios países (Argentina, Brasil, Colombia, México) se aumentó el nivel de responsabilidad de los gobiernos regionales en la educación; en Argentina y Brasil los ministerios del gobierno central tienen ahora muy poca responsabilidad en el financiamiento y gestión de la educación primaria y secundaria. En otros países, en especial en Chile, la gestión fiscal y administrativa de la educación fue traspasada principalmente a las municipalidades. Este traspaso de la educación a los gobiernos de un nivel inferior ha acercado en gran medida el lugar geográfico de la toma de decisiones a los padres, pero en general no ha afectado a la escuela misma.

La transición hacia una mayor autonomía de las escuelas y una mayor participación de la comunidad en unos pocos países ha sido más importante para las escuelas que la descentralización gubernamental. Para este efecto, en Chile se ha otorgado a maestros y directores de escuelas la autoridad para elaborar proyectos de desarrollo específicos para cada escuela. En El Salvador, el programa EDUCO traspasó

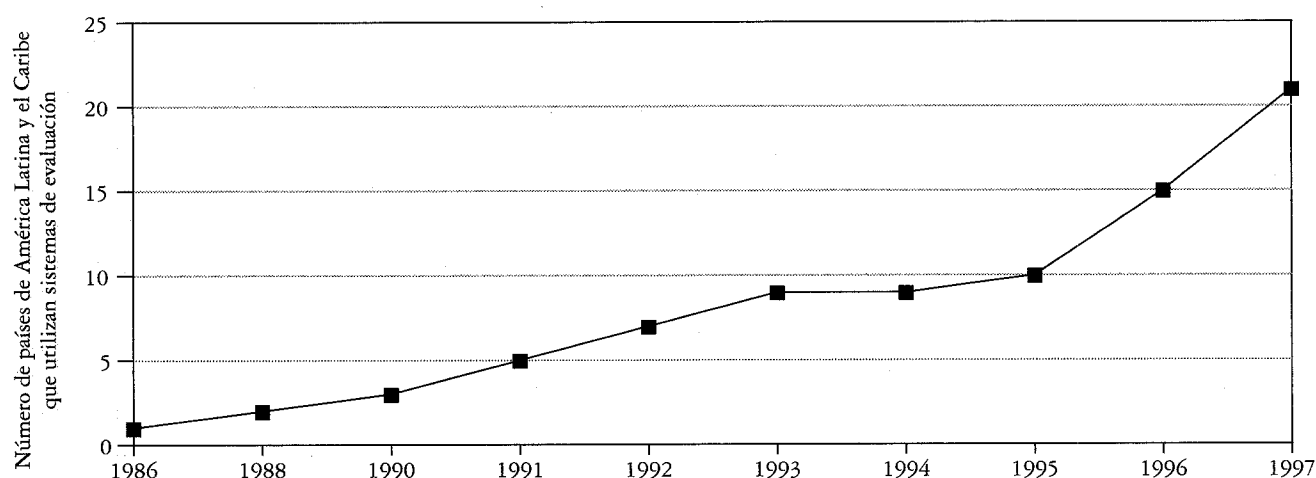
a los consejos de padres la autoridad para contratar maestros y asignar recursos. En Minas Gerais, Brasil, los consejos de las escuelas, compuestos por padres y maestros, tienen la autoridad para escoger el director de la escuela, el que debe presentar una estrategia de desarrollo como parte del proceso de selección (ver Recuadro 5.1).

Finalmente, la descentralización y la evolución hacia la autonomía de las escuelas han ido a la par con cambios en las disposiciones financieras. En varios países se incorporaron mecanismos de financiamiento competitivos, en cuyo marco las escuelas pueden competir para recibir financiamiento para proyectos especiales. En Minas Gerais, Brasil, se incorporaron aportes por cabeza a las escuelas, entregándoles a los consejos un cierto grado de autoridad en la asignación del presupuesto y garantizándoles al menos un nivel mínimo de gastos ajenos a personal. En Chile, a principios de la década de los ochenta, se incorporaron aportes por cabeza para las municipalidades y escuelas administradas por personas privadas, proporcionando así un poderoso incentivo a las escuelas para competir por la matrícula y permanencia de los estudiantes. En 1997, en Brasil se reformaron las reglas nacionales de participación en los ingresos, a fin de asegurar que todas las jurisdicciones recibieran suficientes ingresos para la educación, de modo de garantizar un gasto mínimo (\$350) por estudiante.

Segunda fase de las reformas educativas

Durante la primera fase de las reformas de educación en la década pasada se fijó el escenario para nuevas intervenciones sociales a gran escala que abordaran primordialmente los

FIGURA 5.5

Evaluación de la calidad de la educación: Sistemas de evaluación latinoamericanos, 1986-97

Fuente: Banco Mundial.

problemas institucionales y otros de las escuelas. Esta primera generación de reformas se concentró fundamentalmente en la descentralización, cambios legales, elaboración de innovaciones experimentales y creación de sistemas de evaluación y pruebas. La segunda fase de reformas deberá ampliar y profundizar estos temas y abordar explícitamente los problemas de información, comportamiento y responsabilidad identificados anteriormente en este estudio. Esta evolución se ilustra en la Cuadro 5.2.

En primer lugar, esta nueva fase de reformas deberá dejar de centrarse en el sistema y en vez apuntar hacia la escuela. En el marco de las reformas llevadas a cabo durante la década pasada, frecuentemente se descentralizó la adopción de decisiones, se mejoraron las informaciones y se facultó legalmente a los padres, pero todo esto tuvo un impacto más bien modesto sobre la escuela. Por ejemplo, la municipalización de las escuelas primarias y secundarias realizada en Chile tuvo un impacto relativamente bajo en los establecimientos de enseñanza municipales (Espinola, 1997). Las amplias reformas constitucionales y legales en Colombia afectaron las escuelas en forma muy modesta (Montenegro, 1995). A diferencia de estas reformas legales, la segunda generación de reformas debe dar mayor autoridad a los padres y maestros o, donde estos agentes ya han sido instituidos legalmente con ese poder, asegurar que padres y maestros comiencen a desempeñar sus nuevas funciones, es decir, cambien su comportamiento tradicional. En algunos casos, esto implicará que los consejos de las

escuelas deben ser investidos con poderes reales, no sólo de asesoría, lo cual ya está empezando a ocurrir en los estados de Minas Gerais y Paraná, Brasil, y en Nicaragua (Winkler, 1997). El caso de Chile demuestra que una reforma real de la educación puede producirse en pequeños segmentos en diversas áreas. No es necesario aplicar una única reforma generalizada que abarque desde el nivel más alto hacia los más bajos (ver Recuadro 5.2).

En segundo lugar, donde ya existe el marco legal pertinente, el siguiente conjunto de reformas deberá centrarse en el problema mucho más difícil de cambiar los valores y el comportamiento de los agentes. Esta transformación implica que se deberá navegar en aguas desconocidas y, para tener éxito en el empeño, contar con un planteamiento sistémico que refuerce el cambio. Será difícil mantener el cambio a nivel de las escuelas, a menos que los funcionarios del ministerio, los funcionarios de los sindicatos de maestros y los padres cambien su comportamiento.

Mientras que la primera generación de reformas se realizó desde arriba hacia abajo, con un gran énfasis en los cambios legales, la segunda generación de reformas debe ir en el sentido inverso, de abajo hacia arriba, con énfasis en los cambios conductuales. Por ejemplo, a fin de permitir la toma de decisiones a escala local, debe existir la capacitación necesaria para que los consejos de las escuelas (o maestros) ejerzan sus nuevos poderes plenamente. Parece irónico que los esfuerzos de base sólo podrán tener éxito si son promovidos por el mando educativo, tanto a nivel del

RECUADRO 5.1

Minas Gerais, Brasil: Desarrollo de capacidades en las escuelas

Decidido a mejorar la educación, en 1991 el gobierno de Minas Gerais emprendió una radical "revolución silenciosa". Para ello, optó por transferir la autoridad y los recursos a los consejos de las escuelas y otorgarles la libertad de adoptar sus propias decisiones, de modo que las escuelas mismas pudieran abordar el problema de las altas tasas de repetición, bajo aprovechamiento de los estudiantes y bajas tasas de finalización de los estudios. El proceso de la reforma y descentralización de la educación se inició con las siguientes prioridades estratégicas en mente:

- formación de capacidades de gestión y administración de las escuelas,
- promoción de la autonomía de las escuelas,
- creación de oportunidades y respaldo al desarrollo profesional de los maestros,
- utilización de sistemas de evaluación y pruebas, y
- fomento de la cooperación entre las municipalidades.

Para fortalecer la administración de las escuelas y las capacidades de gestión, se revisaron los métodos de selección de los administradores en los establecimientos de enseñanza. El nuevo proceso incluye la evaluación de los conocimientos técnicos y capacidades de gestión de los candidatos, el posterior diálogo con la comunidad acerca de su visión y planes para la escuela, seguido por la votación de la comunidad. La autonomía propuesta implica la dirección financiera, administrativa y pedagógica independiente a nivel de escuela, creando un sentido de pertenencia en la reforma a nivel local.

En el proceso se enfatiza el desarrollo profesional de los maestros y administradores, con perfeccionamiento tanto antes de ingresar a la enseñanza como estando en servicio. Se ofrecen clases en las áreas de especialización y formación básica a todos los maestros de primer a cuarto grado. Se imparten conocimientos pedagógicos y técnicas administrativas a los directores de las escuelas antes de que asuman sus puestos. Se establece un sistema de evaluación, para que cada escuela esté informada acerca de su propio desempeño, permitiendo así que la escuela pueda individualizar sus puntos fuertes y las áreas que requieren mejoras y por ende atención adicional. Luego la escuela, en conjunto con la comunidad, formula un plan de desarrollo a un plazo de cinco años el cual incluye actividades en las áreas de perfeccionamiento y desarrollo profesional de los maestros. Todo el proceso de descentralización se ve fortalecido por mecanismos destinados a fomentar la cooperación entre las municipalidades.

En un plazo de cinco años, estas nuevas políticas de educación han brindado resultados promisorios. Las escuelas demostraron que son capaces de manejarse ellas mismas y de administrar sus recursos cuando se les brinda la oportunidad. Además, los estudiantes se mostraron más interesados en las actividades de la escuela y mejoraron su rendimiento académico.

Fuente: Machado in PNUD (1998)

ministerio como de la asociación de maestros. Resumiendo, las reformas impulsadas desde arriba hacia abajo deben ser convertidas en reformas populares apoyadas por un consenso nacional de base amplia. Para que sea así, se requiere, entre otras cosas que los ministerios desarrollen su capacidad para publicitar y vender de manera eficaz las iniciativas de reforma. Como lo demuestra el caso de Colombia (ver Recuadro 5.3), no necesariamente se implementarán los diseños de grandes reformas educativas si los agentes esenciales, en especial los maestros, no se comprometen con estas reformas. La primera iniciativa de una reforma educativa desde arriba hacia abajo en Paraguay fue seguida por la implementación de una segunda fase de reforma en 1990.

El planteamiento arriba-abajo usado durante la primera fase "entregó" las reformas a los maestros a través de la tradicional capacitación práctica orientada hacia cambiar el comportamiento en la sala de clases. El fracaso inicial de este enfoque desembocó en un cambio radical. Se invitó a los maestros a participar en discusiones y "círculos de aprendizaje". Esto los hizo integrarse plenamente al proceso de implementación de la reforma, comprometiéndose como individuos y miembros de pequeños grupos en el mejoramiento de sus actitudes docentes (Hobbs y Rentel, 1997.)

Sin embargo, no sólo el comportamiento de los maestros requiere un cambio. También los padres deben tener la

CUADRO 5.2

Dos generaciones de reformas de la educación en América Latina y el Caribe

PRIMERA	SEGUNDA
Centrada en el sistema Toma de decisiones descentralizada Proyectos de innovación experimentales	Centrada en la escuela Habilitación de maestros y padres Nuevas funciones en la toma de decisiones Implementación a gran escala de los proyectos experimentales
Cambios del marco legal Iniciativas de reforma a todo nivel Nuevas políticas de educación Prioridad para la educación en	Cambios en los sistemas de valores y comportamiento Reformas populares Cambios de comportamiento de todos los agentes la política social
Desarrollo de sistemas de manejo de información Creación de bases de datos básicas Establecimiento de sistemas de pruebas	Desarrollo de mecanismos de responsabilidad por las actuaciones Ampliación del uso de información por parte de todos los agentes Utilización de la información de evaluación a nivel de escuela
Cambios en las estructuras Nueva función de los gobiernos Mayor énfasis en los estados	Cambios en las prácticas pedagógicas Perfeccionamiento profesional de los maestros Utilización de tecnologías avanzadas Cambios en las actividades en la sala de clases Mayor énfasis en los procesos de aprendizaje
Rediseño básico Método del plan maestro	Desarrollo de las instituciones de aprendizaje Método de aprendizaje social Aplicación y utilización de los resultados de los estudios

posibilidad de participar a fin de poder contribuir a la segunda fase de las reformas. Para aumentar la participación de los padres, un medio es aumentar sus opciones y estimular la competencia entre las escuelas. Estudios monográficos sobre la provisión de servicios de educación y salud llevados a cabo en Chile, Costa Rica y Venezuela indican que la competencia aumenta la eficiencia, sin importar si los servicios proporcionados son de naturaleza pública o privada (Zuckerman y de Kadt, 1997). En Chile se incorporó un sistema de proveedores privados a través de subvenciones gubernamentales, permitiendo así que escuelas administradas por personas privadas compitieran con las escuelas municipales de naturaleza pública. Las escuelas

orientadas a las ciencias en Costa Rica y "las escuelas de privilegio" en Nicaragua están fijando altos estándares académicos y estimulando la competencia. Subvenciones y gratificaciones a las escuelas en Paraná, Brasil, buscan motivar la autoevaluación, trabajo en equipo y una actitud competitiva en las escuelas públicas. Entre las alternativas que se están probando para aumentar la competitividad en las escuelas se pueden mencionar las becas, la entrega de recursos adicionales y la asistencia técnica basados en la competencia y la publicación de los resultados del aprendizaje.

También se han usado otros incentivos, tales como incentivos financieros y reconocimiento, para promover cambios de comportamiento entre los maestros, además de su compromiso en la planificación e implementación de la reforma. Algunos de éstos están destinados a mejorar las calificaciones de los maestros a través de la fijación de escalas de sueldos diferenciadas; otros sistemas de incentivos hacen hincapié en el trabajo en equipo. En Colombia, por ejemplo, en 1995 se intentó aumentar la paga de los maestros de acuerdo a los resultados obtenidos en las pruebas de aprovechamiento de los estudiantes. Si bien la asociación de maestros negoció un acuerdo inicial, posteriormente cambiaron las circunstancias políticas y la asociación bloqueó la implementación del programa de incentivos.

En tercer lugar, mientras que en el marco de la primera fase de reformas frecuentemente se estableció una base de datos básica, la segunda fase de reformas debe asegurar que los agentes utilicen esta base de datos para facilitar y garantizar la responsabilidad. Para que esto suceda, se necesitarán dos acciones específicas: primero, hay que posibilitar el acceso a los sistemas de información de gestión ya diseñados y aplicados de manera experimental para que sirvan de instrumentos al público y a los padres para obtener información fácil de usar y para que los investigadores puedan acceder a los datos sin procesar. Segundo, los sistemas de evaluación de estudiantes aplicados experimentalmente en la mayoría de los países deben generalizarse; deben entregar información específica acerca de cada estudiante que ayude a los maestros a diagnosticar problemas de aprendizaje y deben proporcionar información específica acerca de cada escuela. Ésta última debe permitir a los ministerios individualizar a las escuelas que necesitan apoyo adicional. Tales sistemas de evaluación también entregan a los padres la información necesaria para cumplir con su función de asegurar la responsabilidad. Las críticas a las

RECUADRO 5.2

Reforma educativa en Chile: El total es mayor que la suma de sus componentes

Desde principios de la década de los noventa, Chile ha aplicado a la reforma de la educación una estrategia basada en cambios permanentes y progresivos iniciados por las escuelas y no a través de un plan de acción global y lineal. Hay cuatro factores básicos que explican el éxito logrado por el proceso de reforma:

- Un consenso a nivel nacional de que la educación desempeña un papel estratégico en el crecimiento económico, la cohesión social y el desarrollo político;
- Un permanente y coherente respaldo y priorización de la reforma del sistema educativo por parte del gobierno durante más de una década, a pesar de los cambios en las administraciones nacionales y ministeriales;
- Estabilidad macroeconómica y de crecimiento, lo que ha proporcionado los recursos financieros necesarios para mantener la reforma; y
- Aceptación pública generalizada de las políticas propuestas. Éstas se centran en la necesidad de modernizar el sector educativo en lugar de abordar los problemas de control y de relaciones de poder institucional en el sector (Cox, 1998).

Se está aplicando una estrategia descentralizada para mejorar la calidad de la educación. Este planteamiento involucra la acción a nivel de las escuelas, el establecimiento de sistemas de incentivos y procesos competitivos, la utilización de redes y la reforma de los programas de estudios. Una invitación a nivel nacional para que cada escuela generara respuestas a los desafíos educativos ("Proyectos de mejoramiento de la educación", PME) abrió las puertas para que la innovación a nivel local se transformara en el motor de la reforma. En 1997, el 80 por ciento de las escuelas primarias que reunían las condiciones estaban implementando los PME que ellas mismas habían diseñado y que el gobierno había aprobado y financiado.

Los proyectos son tan variados como lo son las necesidades educativas del país y pueden involucrar a más de una única escuela. El Programa de 900 escuelas (P900) está orientado a las 900 escuelas de peor rendimiento en las áreas rurales y urbanas pobres. Éste se centra en las necesidades específicas de los educandos de esas escuelas, a fin de aumentar el aprovechamiento, mejorar la calidad docente, proporcionar libros y otros materiales pedagógicos y mejorar la infraestructura física de las escuelas. *Enlaces* es un

proyecto que busca aumentar el uso de computadoras en las escuelas y crear comunidades de aprendizaje en línea, conectando a las escuelas primarias y secundarias a una red nacional y luego al Internet. Otros proyectos están orientados a una variedad de áreas que incluyen: capacitación de maestros, metodología y programas de estudios especializados para las escuelas rurales, establecimiento de bibliotecas en las salas de clase y descentralización del Ministerio de Educación mediante el traspaso de algunas de sus funciones a los departamentos provinciales.

A pesar de la diversidad de contenido y metodología de los proyectos, los PME tienen varios elementos en común que se basan en el nuevo criterio para la política educativa, tanto a nivel del sistema como a nivel de los agentes:

- Debe lograrse un consenso en el proceso de definición de las políticas nacionales de educación.
- La descentralización aumenta la capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad.
- Los sistemas se deben basar en incentivos, información compartida y evaluación y demostrar el uso eficiente de los recursos.
- Se otorga una nueva prioridad a la equidad, la cual debe responder más bien a las diferencias y no brindar servicios educativos homogéneos.
- Ahora los maestros y la escuela son responsables de los resultados educativos y no tanto del cumplimiento de las normativas.
- Hay una participación a nivel local en el diseño del proceso educativo, lo que genera un sentido de pertenencia en las comunidades.
- El trabajo en equipo y la integración en la red apoyan el establecimiento de una cultura de comunicaciones.
- Se pone un mayor énfasis en la experimentación y el mejoramiento progresivo, transformando la reforma educativa en un proceso de aprendizaje local (Cariola, 1996).

Estos criterios ayudan a unificar las expectativas, las metas y el desempeño en el sector. En su esencia, esta aproximación a la reforma educativa representa un proceso inductivo progresivo a la transformación de todo el sistema. El total de la reforma educativa chilena es muy superior a la suma de sus componentes.

RECUADRO 5.3

Colombia: Una batalla entre gigantes

A principios de la década de los noventa, se inició en Colombia una reforma educativa con objetivos muy ambiciosos: descentralizar la educación mediante el traspaso de poder a las municipalidades, aumentar la eficiencia y responsabilidad, ampliar la matrícula, mejorar la calidad de la educación, incrementar el gasto público en educación y una mayor participación del sector privado. Después de tres años de un intenso forcejeo político, se logró aumentar el gasto público en educación (del 2,7 por ciento del PIB en 1991 al 3,6 por ciento en 1994), contar con el apoyo legislativo a la descentralización e iniciar varios proyectos de reforma, de los cuales la mayoría fueron interrumpidos. Si bien hubo un cierto avance, la reforma educativa aún sigue incompleta. (Montenegro, 1995).

Los principales agentes de esta batalla fueron el gobierno central y la federación nacional de maestros (FECODE), ambos no consumidores de servicios educativos, lo que derivó en una falta de sentido de pertenencia de la reforma por parte de la sociedad civil. Los líderes del sector privado y de los gobiernos locales no formaron parte activa del debate y las negociaciones y tampoco se incluyeron representantes de los padres o de las organizaciones no gubernamentales. El gobierno central, representado por diferentes organismos, no presentó una agenda coherente a través de todo el debate. En cambio, la FECODE sí fue coherente y exitosa en su oposición a las reformas que podían afectar negativamente los intereses de sus mandantes y su propio poderío. De este modo, la batalla por las reformas se realizó en una dimensión legal

que tuvo un impacto muy limitado sobre la rutina de la educación en las escuelas.

Si bien los factores contextuales influyen en el cambio de la educación, la experiencia colombiana parece indicar que:

- Las reformas educativas deben involucrar a todos los agentes que afectan o son afectados por los cambios. El diálogo gobierno/sindicato de maestros no es suficiente y no produce un sentido de pertenencia entre los agentes esenciales tales como padres, funcionarios de gobiernos locales, administradores de las escuelas y partidos políticos.
- El logro de consenso en torno a las reformas depende de la capacidad negociadora de los organismos gubernamentales que lideran el proceso; éstos deben tener ideas claras y coherentes, para así poder negociar con las demás partes involucradas en el proceso.
- Es necesario presentar nuevos enfoques frente a la mejora de la educación, a fin de poder lidiar con los sindicatos de maestros.
- El proceso de reforma debe involucrar la activa participación del sector privado.

Aún prosigue la batalla por la reforma de la educación en Colombia. En 1994, una nueva ley educativa dispuso la descentralización de la administración del sistema escolar, transfiriéndola a los departamentos. Y ahora las escuelas cuentan con las herramientas necesarias, a través del "Proyecto de educación institucional", para establecer sus propios programas pedagógicos.

evaluaciones de los estudiantes sostienen que la entrega de los resultados de las pruebas no proporciona una buena medida del valor agregado de la escuela. El ejemplo de Nueva Zelanda muestra como un organismo de auditoría independiente puede entregar información más completa a los maestros y padres acerca del desempeño de una escuela (ver Recuadro 5.4).

En cuarto lugar, el énfasis en los cambios de estructura de la primera fase de reformas debe ser desplazado por un énfasis en la tecnología y pedagogía en la sala de clases durante la siguiente ola de reformas. El impacto que puede

tener sobre el aprendizaje una mayor participación de los padres y un mejoramiento de la información y responsabilidad se ve limitado por las prácticas pedagógicas de los maestros, las que no cambiarán fácilmente. En teoría, se puede aumentar el ritmo del cambio a través del aprendizaje a distancia, tanto para entregar capacitación en el servicio a los maestros como para complementar el trabajo de éstos en la sala de clases. El cambiar las prácticas pedagógicas, desde clases impartidas de arriba hacia abajo por los maestros a un sistema donde los maestros son un recurso del aprendizaje y facilitadores de la exploración

RECUADRO 5.4

Instituto de análisis de la educación en Nueva Zelanda

A fin de manejar el problema de la asimetría de información y establecer una mayor responsabilidad, Nueva Zelanda instituyó la *Education Review Office* (ERO, Oficina de análisis de la educación) como parte de su reforma educativa. Este instituto es un organismo independiente encargado de evaluar el desempeño de las escuelas y publicar sus resultados y recomendaciones.

La independencia de la ERO se garantizó traspasando la evaluación del desempeño de las escuelas al ministro para el análisis de la educación. Este ministro informa directamente al Parlamento, no al ministerio de educación. Para cumplir con sus obligaciones, el ministro prepara un contrato de compra con la ERO por una determinada cantidad y calidad de análisis de responsabilidades de escuelas específicas, informes de evaluación temáticos nacionales y regionales y publicaciones que se editarán en fechas específicas acordadas con anticipación.

Por ley, la ERO está autorizada a entrar en las escuelas e inspeccionarlas según lo estime conveniente. En la actualidad, sin embargo, la ERO inspecciona las escuelas cada tres años y realiza visitas de seguimiento en las escuelas donde detecta problemas significativos. Para evaluar el desempeño de las escuelas, inspectores entrenados de la ERO visitan las escuelas y determinan si están cumpliendo con las leyes pertinentes y sus estatutos. Siguiendo criterios de

evaluación preparados por la oficina, los inspectores observan los procedimientos en las salas de clases, entrevistan a los miembros del consejo administrativo, directores, maestros y estudiantes. La ERO no fija estándares educativos; simplemente compara el desempeño de las escuelas con las directrices sobre las mejores prácticas de enseñanza, gobierno de las escuelas y administración fijadas por el ministerio de educación. Sin embargo, la potestad de la ERO incluye la evaluación del aprendizaje de los estudiantes a través de pruebas estandarizadas, si bien en la actualidad no lo está haciendo.

La relación mandante-mandatario se volvió a definir en Nueva Zelanda y se aplicó en el sector educativo a través de una variedad de mecanismos. Acuerdos contractuales para la prestación de servicios aseguran que el ministerio de educación cumpla con su labor de entregar enseñanza de calidad, la que se evalúa objetiva y adecuadamente. Los consejos administrativos de las escuelas permiten que los padres influyan positivamente en las escuelas de sus hijos. Revisiones independientes y disponibles públicamente de la responsabilidad y rendición de cuentas realizadas por la ERO mantienen alertas a las autoridades de las escuelas y a los maestros.

Fuente: Perris (1998)

individual y del aprendizaje en grupo (a veces denominado "aprender a aprender"), requerirá a su vez de un sólido respaldo por parte de los instructores de maestros para la formación y perfeccionamiento en el servicio. La primera generación de reformas tuvo poco impacto en la pedagogía y la reforma de la formación de maestros; la segunda generación de reformas no tendrá éxito si estas dos áreas no se abordan específicamente y con gran intensidad.

Finalmente, en esta segunda fase de reformas se debe prestar especial atención al diseño de incentivos para facilitar la creación de una "organización del aprendizaje". Si los maestros, escuelas y sistemas como un todo no desarrollan la capacidad de aprender de los éxitos y fracasos de las experiencias del pasado, los problemas que se solucionen hoy en día volverán a surgir en el futuro. Si deseamos que los ben-

eficios de la reforma educativa sean permanentes, los maestros deben aprender a investigar ellos mismos los problemas y buscar las soluciones; los supervisores de las escuelas deben ocupar un lugar importante en la habilitación de los maestros para realizar este tipo de investigación; y los formadores de los maestros deben apoyar activamente a los maestros, pero también comunicarles a los maestros del futuro las lecciones que se están aprendiendo. No existen normas absolutas o inmutables acerca del modo de crear estas organizaciones del aprendizaje, pero una amplia investigación de las organizaciones que han tenido éxito en este empeño pueden dar algunas pistas. Los ministerios nacionales y secretariados regionales de la educación ocuparán un lugar importante en la creación y mantenimiento del aprendizaje. Y esto exigirá cambios fundamentales en la

organización y funciones de los ministerios, los que deberán orientarse más bien al apoyo en lugar del control.

La economía política de la reforma

A estas alturas, América Latina ha adquirido una experiencia considerable en la reforma educativa. Estas experiencias fueron examinadas en detalle en otros lugares (Alvarez y Ruiz-Casares, 1997) y parecen indicar que la política económica de la reforma debe ser dividida en dos etapas bien específicas: diseño e implementación.

En su primera etapa se diseña, legisla y normatiza una reforma. Si las reformas se pueden diseñar en el marco legal existente o si los gobiernos cuentan con una abrumadora mayoría en el poder legislativo, esta primera etapa no resulta complicada. Tecnócratas tanto dentro como fuera del Ministerio de Educación pueden diseñarlas, siendo posteriormente adoptadas y anunciadas por el gobierno. Si los gobiernos no gozan de una mayoría representativa en el cuerpo legislativo o cuando las reformas propuestas podrían incluso amenazar los intereses de los miembros del propio partido, es necesario recurrir a sofisticadas estrategias políticas. En casos como el de la República Dominicana (ver Recuadro 5.5), El Salvador y Chile, un proceso de formación de conciencia y de participación acompañó el desarrollo del marco de la reforma. Este proceso, sin embargo, no garantiza que las reformas se puedan implementar exitosamente.

Durante la segunda etapa se implementan las reformas. No importa el poder político que tenga el gobierno, este paso siempre es complicado. Sin embargo, la experiencia de los países latinoamericanos indica que existen algunos factores que hay que tener en cuenta al realizar una reforma educativa:

Los intereses de los principales agentes. Estos intereses representan tanto oportunidades como retos para la implementación de una reforma, ya que los nuevos agentes podrían aportar respaldo y dirección a este proceso. Por ejemplo, el sector privado comprende en la actualidad que debe contar con una mejor educación de la fuerza laboral para poder tener éxito en el actual contexto global. La primera etapa de la reforma educativa en la República Dominicana, iniciada por el sector privado, ilustra las posibilidades de cooperación que existen entre el sector privado y el sector público. Los ministros de finanzas, que en el pasado sólo visualizaban al sector social en su dimensión de fuente de gasto, ahora están comprometidos en el desarrollo de los recursos humanos. La declaración de la Cumbre de

las Américas es una expresión de este nuevo clima de interés político en la educación por parte de todos los organismos gubernamentales. Por otra parte, las asociaciones de maestros aún se resisten a reformas educativas que incorporen los aspectos de responsabilidad, descentralización y remuneración en base a resultados.

Voz y opción de parte de los padres. Los padres posiblemente temen que una gestión local participativa en las escuelas pueda causar la disminución del compromiso financiero estatal. Sin embargo, el otorgarles voz y opciones a los padres y comunidades ayuda a equilibrar los intereses en favor de los niños, los mandantes en la organización educativa, e incorpora un cierto grado de competencia a las escuelas. Varios países están experimentando con alternativas financieras creativas para responder a la nueva filosofía de la reforma. Algunos países, entre ellos Chile y Colombia, han experimentado con sistemas de cupones, aunque con resultados contradictorios. En las escuelas de Trinidad y Tobago se han utilizado esquemas de donativos con contribuciones locales en especies. Ecuador experimentó con mecanismos competitivos para el mejoramiento de las escuelas públicas a través de la *Red de Apoyo Técnico*.

Incentivos para el cambio. El proceso de negociación implícito en las iniciativas de reforma varió entre los diversos países y los resultados también difirieron, dadas las distintas circunstancias políticas y paquetes de reformas que se vieron involucrados. En algunos casos, se utilizaron esquemas compensatorios para los maestros, entre ellos el aumento de sus salarios o la conservación de su poder adquisitivo (en Chile, por ejemplo) para conseguir su respaldo. En otros países, se entregaron bonos por la participación en las actividades reformadoras, como en el caso de la República Dominicana. En Paraguay funcionaron bien los incentivos no monetarios, por ejemplo la participación en la planificación de la reforma y el desarrollo profesional (Hobbs y Rentel, 1997). Apelar directamente a los maestros y generar respaldo en la comunidad fueron estrategias exitosas en el programa de reforma de las *Escuelas Integrales* de Venezuela (Lowden, 1996). Sin embargo, vincular los incentivos para los educadores al desempeño de las escuelas y hacer converger el desempeño con metas sociales más amplias aún presenta dificultades tanto teóricas como prácticas. También los incentivos para los formadores de maestros resultan vitales en la implementación de cambios educativos de largo alcance. En último término, la reforma depende de la calidad de la fuerza docente.

RECUADRO 5.5

La República Dominicana: Una reforma prisionera de la burocracia

Al principio de esta década, hombres y mujeres de negocios de la República Dominicana desempeñaron un papel decisivo en plasmar una reforma educativa. En conjunto con educadores y miembros de las ONG, tales como EDUCA y *Plan Educativo*, prepararon y presentaron una declaración pública, el "*Pacto por la Patria*". Ésta fue la precursora del Plan Educativo de Diez Años de 1992. Este plan fue el resultado de un largo proceso de análisis, negociación y creación de consenso, en el que participaron cerca de 50.000 dominicanos. Para lograr la creación de un consenso nacional, fue necesario reorganizar los comités escolares constituidos por maestros y padres; realizar un congreso pedagógico nacional al que asistieron maestros, padres, profesores universitarios y funcionarios de gobierno; y fijar un objetivo común: la preparación de un plan educativo nacional. Un diario local, *El Consenso*, sirvió de instrumento para comunicar la visión de un plan de educación nacional en una vasta campaña social. En los incentivos para estimular la participación de los maestros se contó con recompensas financieras, promociones profesionales y reconocimiento.

Además de revitalizar la educación, el proceso de creación de un consenso a nivel nacional permitió fortalecer la práctica de una democracia participativa en el país. El consenso se alcanzó en un proceso de dos etapas, el que incluyó la evaluación de la situación socioeconómica y de las necesidades educativas del país y la elaboración de una agenda para la reforma educativa. El consenso requirió de actividades intensivas en varios frentes simultáneos, a saber, preparación del programa de estudios, reinvención de la administración de las escuelas, producción de libros de texto y el establecimiento de mecanismos de evaluación de los resultados pedagógicos.

En 1994 comenzó a disminuir el ímpetu de la reforma. La implementación de esta reforma educativa, que había sido iniciada y promovida a nivel comunitario, se hizo más centralizada e institucional en el ministerio de educación. La gente común comenzó a participar menos y perdió el control del proceso reformador cuando el ministerio de educación asumió el liderazgo.

Varios factores motivaron la paralización de la reforma y la disminución de la motivación y participación de la sociedad. La información obtenida a través de encuestas a los principales agentes (Zaiter, 1997) parece indicar lo siguiente:

- *Factores políticos locales.* Se cambiaron las estrategias de los partidos políticos y su liderazgo y se abandonó el proceso inicial de vigorosa participación social.
- *Factores institucionales.* No se realizaron los cambios necesarios en la estructura, funcionamiento y competencia de las organizaciones involucradas (por ejemplo, el Ministerio de Educación); se mantuvo el dominio de los patrones de conducta existentes.
- *Factores financieros.* Hubo falta de recursos nacionales para complementar los fondos internacionales.

Las lecciones de la experiencia dominicana son determinantes para otros países que desean emprender reformas educativas participativas. Una reforma educativa es un proceso de aprendizaje social a largo plazo. Si bien es decisivo que exista un consenso inicial a nivel nacional, no es suficiente para lograr que se produzcan los cambios necesarios y fundamentales en el papel que desempeñan los distintos agentes involucrados en la educación.

Capacidades institucionales de las organizaciones normativas. La realización de las reformas también depende de las actitudes y el comportamiento de los burócratas. Las capacidades políticas (habilidades negociadoras) y técnicas (claridad de metas y de estrategias de incentivos) de los líderes de las reformas son elementos vitales para su implementación exitosa. Un pequeño grupo de educadores muy profesionales del Ministerio de Educación de Chile, que

contaba con experiencia previa en investigación y gestión de proyectos, cambió la cultura institucional y aportó credibilidad a escala nacional e internacional a las iniciativas de reforma (Angell, 1996). Como una iniciativa de aprendizaje social, una reforma educativa necesita mecanismos de evaluación y desarrollo de conocimientos, además de los incentivos y motivaciones para las personas que encabezan el proceso.

RECUADRO 5.6

El caso de El Salvador: Estabilidad, formación de consenso y reforma sostenida

En 1992, después de años de guerra civil e inestabilidad interna en El Salvador, se firmaron los Acuerdos de Chapultepec y se logró consenso sobre la importancia vital que reviste una reforma educativa a nivel nacional. Junto con el logro de la estabilidad socioeconómica en el país, se reinició el crecimiento económico. Un firme compromiso de parte del gobierno, y en especial del Ministerio de Educación (MINED), proporcionó el entorno político apropiado para comenzar a aplicar el Plan de Acción Nacional para la Educación de 1992, el que permitió instaurar los mecanismos legales, administrativos y financieros necesarios para poder realizar una transformación real del sector educativo.

El principal componente de la reforma, Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO), se inició como proyecto piloto en 1991 y se centró en la educación preescolar y primaria en las áreas rurales. A través de asociaciones comunitarias para la educación (ACE), que cuentan con directores elegidos democráticamente, EDUCO involucra la participación de los padres y comunidades en el diseño y administración de la educación formal en las áreas rurales. Las ACE asumen la responsabilidad por la contratación de los maestros y la supervisión de su desempeño, la administración de los presupuestos de las escuelas, y el mantenimiento de las bibliotecas escolares y las salas de clase. En el marco de esta transferencia de recursos se desplaza parte de la responsabilidad por la calidad de los servicios educativos a las comunidades locales, creando un sentido de pertenencia local en el proceso educativo. EDUCO demostró ser eficaz y se transformó en inspiración y modelo de la reforma educativa de 1995, un plan con plazo de diez años para la transformación del sector.

El subrayar el compromiso del gobierno con la reforma y su diseño y la movilización de la participación local forman parte de un diálogo permanente entre el MINED y la población, el que comenzó en 1993 con el establecimiento del Grupo Asesor. Este grupo, compuesto por investigadores que realizaron el estudio de línea de base del sistema educativo y representantes de diversas organiza-

ciones gubernamentales y no gubernamentales, entre ellas de universidades, organizaciones de maestros, de las ONG y del MINED, se reunía semanalmente para analizar las observaciones, conclusiones y recomendaciones para actuar. Fue un valioso proceso de formación de consenso que otorgó cohesión a los diversos componentes de la reforma y ha continuado a través de su implementación, dándole credibilidad al proceso. En 1994, el Grupo Asesor se transformó en el Comité Dinámico, este último siendo responsable de divulgar los resultados de la investigación y de los análisis del Grupo Asesor entre los líderes políticos de todos los partidos, organismos internacionales de financiamiento, maestros y estudiantes y el personal del MINED, entre otros. El grupo, y posteriormente el Comité Dinámico, se ha servido de foros para un diálogo que involucró a todos los agentes importantes del proceso de reforma educativa, posibilitando la formulación de un plan de acción adecuado.

La iniciativa de 1995 de reforma educativa a nivel nacional buscaba abordar los problemas de acceso restringido, ineficiencia del sistema y baja calidad. Tres factores han contribuido significativamente al permanente éxito que tuvo El Salvador en encarar estos problemas:

- Estabilidad socioeconómica y un resuelto compromiso del gobierno con la reforma educativa,
- Una creciente participación local en la administración y gestión de la educación, y
- Una activa asociación entre el gobierno y la población que ha apoyado y sostenido la reforma.

La Reforma Educativa de 1995 y su principal componente estratégico, EDUCO, demuestran la importancia de incorporar la participación de todas las organizaciones y agentes pertinentes en la reforma de los sistemas nacionales de educación, una lección que se puede aplicar en todos los países de la región que buscan rediseñar sus servicios de educación.

Fuentes: Bejar (1997), Meza (1997)

Posibilidades de éxito de las reformas

La sociedad está cada vez más consciente que una fuerza laboral altamente capacitada y su disposición a usar sus conocimientos de manera flexible será vital para las posibilidades de un país de competir en el mercado global del próximo siglo. Esta noción ha otorgado una mayor presencia a la educación en la agenda política y ha aumentado la recompensa política para los líderes que se han empeñado en su reforma. Sin embargo, esta recompensa probablemente sea mucho mayor por iniciar y lograr el marco legal de una reforma que por implementar una reforma ya existente. Además, sigue siendo una realidad indiscutible que una reforma implica altos costos políticos iniciales, junto con la expectativa de que sus beneficios educativos se demoren muchos años en hacerse visibles. Pero a pesar de esto, siguen existiendo perspectivas alentadoras para el inicio de la segunda fase de las reformas.

Asimismo, no es probable que la atención en la educación disminuya en el futuro cercano. Varios países de la región han decidido participar en pruebas internacionales de rendimiento escolar y en el desarrollo de indicadores comparables internacionalmente para los recursos, procesos y resultados de la educación. Estas comparaciones internacionales pueden potenciar los debates políticos sobre educación y aumentar las recompensas políticas de la reforma. Un resultado inicial puede ser el aumento del prestigio político para el ministro de educación, con una mayor probabilidad de que los presidentes designen a individuos políticamente calificados y los mantengan el tiempo suficiente en sus cargos como para llevar a cabo la reforma. Existe evidencia de que esto ya está sucediendo.

La mayor visibilidad política de la educación se debe, en parte, al problema de que los beneficiarios inmediatos de la reforma educativa, los estudiantes, padres y directores de escuelas, están dispersos y no bien organizados y que los beneficios educativos reales recién se presentarán en el largo plazo debido a su naturaleza. Por el contrario, los maestros y sus asociaciones a menudo se perciben como las víctimas que incurren en el costo de la reforma, pero, según se indicaba antes, están bien organizados, son escuchados y a menudo están representados por sus propios líderes políticos bien calificados. Uno de los principales retos que enfrentan los gobiernos que desean introducir, y más importante aún, implementar una reforma educativa es ayudar a que los beneficiarios dispersos se organicen para ser escuchados de manera más eficaz en el ámbito político y

simultáneamente conquistar a los maestros para la causa de la reforma.

Existen varias posibles acciones para implementar esta estrategia. En muchos países se crearon consejos de padres y de escuelas en la primera fase de la reforma. Los gobiernos (u otras entidades, tales como grupos comerciales privados) podrían apoyar a estos consejos locales a crear consejos nacionales eficaces, los que podrían dar mayor trascendencia a los puntos de vista y problemas de los padres y llamar la atención a escala nacional. La primera generación de reformas incrementó marginalmente la función y poderes de los directores de escuela. Asimismo, los ministerios de educación pudieron ayudar a estos agentes a organizarse y transformarse en órganos más eficientes para una nueva reforma. Los países donde ya se había descentralizado la educación pudieron ayudar a organizar a las autoridades locales de modo que fueran elementos más eficientes en la procura de la aprobación de los cambios.³

Otra acción potencialmente efectiva es la creación de sistemas eficientes de comunicación con los padres y, especialmente, con los maestros, a fin de tomar una mayor conciencia acerca de los beneficios de la reforma. Según se mencionó más arriba en este capítulo, los ministerios de educación históricamente no ha sido eficientes en comunicar los propósitos y resultados que se esperan de una reforma, en especial con relación a las asociaciones de maestros. Un ejemplo de un buen medio para lograrlo proviene de Victoria, Australia. Allí, un ministro de educación que deseaba apoyar las iniciativas de reforma creó un estudio de televisión en el sótano del ministerio y comenzó a difundir programas interesantes directamente a los maestros en las escuelas al término de cada día escolar.

Por supuesto que el diálogo entre el gobierno y las asociaciones de maestros es decisivo. Sin embargo, se ve dificultado aún más por el hecho de que las asociaciones pueden tener posiciones convergentes con partidos políticos que se oponen a las iniciativas de reforma esenciales y, por ende, estiman poco beneficioso que el gobierno tenga éxito en sus esfuerzos reformadores. A pesar de esta oposición política, es de importancia vital que los gobiernos sigan manteniendo un diálogo permanente y abierto con las asociaciones de maestros y que escuchen y sean receptivos a sus puntos de vista. Una oposición decidida de las asociaciones de maestros a las reformas educativas propuestas significará, como mínimo, mayores dificultades en su implementación. Para evitar la resistencia y los conflictos por las

reformas en El Salvador, el ministro de educación de ese país creó un grupo asesor compuesto por diversos agentes de la sociedad civil que lo aconsejaron en sus esfuerzos reformadores. Como resultado de ello se formó un consenso nacional en torno a la reforma.

La mayoría de los esfuerzos de reforma contienen medios para compensar a los maestros por lo que éstos consideran los costos de la reforma. En este sentido particular, el hacer hincapié en el perfeccionamiento de la competencia de los maestros permite aumentar las compensaciones si éstos se vinculan a mejoras demostradas de sus capacidades docentes. En otras reformas, por ejemplo en Chile y Uruguay, se incluyó la creación de escuelas de una sola jornada, donde se aumentaron las horas pedagógicas y la preparación de las clases. Este tipo de reformas permite ofrecer tanto un mayor salario como un mejor rango profesional a los maestros.

Los institutos pedagógicos que existen en la actualidad son el resultado de una evolución en que el aprendizaje social desempeñó un papel decisivo. Es imposible cambiar las reglas del juego y las normas y patrones de conducta

esperados, salvo a través de un amplio proceso de aprendizaje social y político, no a través de una intervención mecanicista a menudo en sentido descendente. Para que exista un aprendizaje, se requiere de motivaciones e incentivos, como asimismo de una constante evaluación y creatividad. Éste es el desafío que enfrentan las reformas educativas en la región de América Latina y el Caribe en el umbral del nuevo siglo.

Notas

1. Si bien existen múltiples asociaciones, para facilitar la exposición asumimos que es una sola.
2. Hay muchos ejemplos de este poder y de sus consecuencias para los ministros de educación en América Latina. Hace poco tuvo que renunciar un ministro porque pensaba transferir a los maestros entre las escuelas, para así asegurar un tamaño mínimo de los cursos.
3. Los Secretariados de Educación del Consejo de Estado brasileño son un buen ejemplo. Los secretarios de educación estatales se reúnen periódicamente, por cuenta propia, para intercambiar experiencias y establecer posiciones comunes en torno a los asuntos educativos nacionales. El modelo brasileño contrasta con los consejos organizados y manejados por los ministerios de educación.

CAPÍTULO 6

El desafío de la reforma judicial

A MEDIDA QUE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE HAN COMENZADO A MODERNIZAR la maquinaria del gobierno, la reforma de los tribunales, la figura del fiscal y las demás organizaciones que conforman el sistema judicial han resultado ser de prioridad. Lo anterior se ha registrado tanto en los países de la región cuyos sistemas jurídicos se basan en el derecho consuetudinario inglés, como en aquellos sistemas cuya raíz se encuentra en el derecho civil europeo. Al margen de la tradición jurídica de un país, el poder judicial ejecuta una serie de funciones esenciales para el proceso gubernamental: la aplicación del derecho penal, la resolución de conflictos entre los ciudadanos privados y los que se producen entre el ciudadano y el estado así como la delimitación de la ley misma (Shapiro, 1981). Ningún sistema político puede funcionar bien si no cuenta con un sistema judicial que mantenga el orden social, fomente el intercambio voluntario, aborde las quejas formuladas en contra del gobierno y contribuya al proceso legislativo.¹

Pero la naturaleza misma del sistema judicial dificulta su reforma. Los poderes judiciales se encuentran deliberadamente aislados de las fluctuaciones de corto plazo en las preferencias sociales y del poder relativo de los grupos sociales. Con ello se busca asegurar que las decisiones tomadas se basen en principios legales neutros, no en la identidad de las partes o en los hechos de un conflicto específico. Aunque los mecanismos

que estipulan la independencia judicial y la efectividad de los mismos varían notablemente de un país a otro, en todas las instancias complican las iniciativas de reforma. Separar el poder judicial de la presión política significa que las demandas populares por una reforma no garantizarán por sí solas que tales reformas se lleven a cabo.

Otro obstáculo para la reforma lo constituye la naturaleza especializada del derecho y del proceso judicial. En todos los sistemas, la ley es un dominio del profesional: el jurista, el académico, el abogado. Es esta comunidad la que controla el discurso de la sociedad acerca del derecho y la que ostenta el monopolio, o casi monopolio, acerca del conocimiento necesario para diseñar o llevar a cabo un proyecto de reforma. Es necesario que por lo menos algunos miembros de esta comunidad estén incorporados en el proyecto de reforma para que éste tenga éxito.

Las funciones profesionales y la imagen individual también afectan la disposición del poder judicial para emprender reformas y el ritmo en que se pondrán en práctica. A diferencia de los jueces de derecho común, quienes en general son designados en el tribunal después de largas trayectorias como profesionales, los jueces de derecho civil suelen ser burócratas de carrera. Pero comparten con sus colegas del derecho común un enfoque independiente y artesanal en su trabajo, el cual se contradice con técnicas básicas de gestión tales como la normalización de procedimientos, directrices institucionales para priorizar la atención de labores o metas de producción cuantificadas. Más aún, los jueces tradicionalmente son reyes (o reinas) en su sala de audiencias y frecuentemente rechazan la idea de delegar oficialmente a los administradores profesionales aunque sea las decisiones logísticas o de compartir el per-

sonal de apoyo.² La formación profesional y la independencia judicial (por mucho que estén limitados en la realidad) también contradicen las medidas de supervisión de desempeño, aumento de responsabilidad o análisis abierto de problemas disciplinarios y éticos. A ninguna profesión le gusta lavar la ropa sucia en público, pero los jueces, para su perjuicio colectivo, parecen ser especialmente reacios en este sentido.

Esta resistencia al cambio se manifiesta de muchas formas. Los poderes judiciales jamás han sido líderes en la adopción de técnicas modernas o de nuevas tecnologías y no resulta extraño que se encuentren décadas atrás del resto del sector público en esta materia. Los requisitos procesales y prácticas personales arcanas son la norma y no la excepción. También lo es el equipo anticuado. La computadora, fax o técnicas más eficientes de registro de datos normalmente se adoptan de manera tardía y sólo después de mucho retorcer de manos acerca de su "legalidad".

Finalmente, por lo general existen muchos vicios o distorsiones sistémicas en las tradiciones legales. La corrupción judicial, el refugio en el formalismo legal (la toma de decisiones conforme a la letra pero no al espíritu de la ley) frente a amenazas externas y las decisiones tergiversadas por parcialismos u otros sesgos son reclamos frecuentes, especialmente en sociedades que experimentan un cambio rápido y fundamental. Aunque a menudo las prácticas corruptas son iniciadas por quienes se encuentran fuera del poder judicial con el fin de reducir sus costos de transacciones individuales, pueden convertirse en parte de la cultura institucional informal, insertándose así en una red de intereses establecidos que se opondrá a su eliminación. Las oportunidades de corrupción y las formas e incidencia de la misma varían enormemente, pero no existe un sistema judicial en el que esto no se conozca.

No es sorprendente entonces que reformas similares a las que se proponen para otros cuerpos gubernamentales puedan mejorar la operación del sistema judicial y el desempeño de jueces, procuradores y demás personas que trabajan en el mismo, ya sea que el sistema legal se base en el derecho consuetudinario o en el derecho civil. Entre las recetas comunes se cuentan los presupuestos y sueldos más altos; mayor cantidad de personal, equipos e infraestructura; capacitación para el personal judicial y administrativo; adopción de prácticas de administración modernas para los tribunales individuales y los sistemas judiciales

completos; introducción de nuevas categorías de personal judicial y administrativo; actualización de los sistemas de designación judicial y de los méritos de los candidatos; y la incorporación de normas de desempeño y ética y sistemas de supervisión y disciplinarios. La reformulación del derecho sustantivo y procesal también es un componente frecuente del paquete de reformas.

Sin embargo, las diferencias entre los países con derecho civil y con derecho consuetudinario producen una mezcla distinta de estos componentes y asimismo un énfasis diferente. Por ejemplo, la reforma de los países con derecho civil frecuentemente ha dado mayor importancia a las reformas procesales. Los sistemas basados en el derecho civil tradicionalmente se basan en procedimientos escritos más que en procedimientos orales, pero a medida que ha aumentado la cantidad de casos, el tiempo y los gastos requeridos para reducir todo a un escrito ha sobrepasado la capacidad del sistema. De esta forma, se ha propuesto el reemplazo de los procesos escritos por procesos orales en el mundo del derecho civil.

La capacitación judicial es otro ejemplo en el cual difieren el contenido, la forma y la integración a la carrera judicial, dependiendo de si los jueces son designados políticamente o si son burócratas de carrera. La mayoría de las reformas pretenden potenciar el elemento de mérito en la designación, pero se sigue debatiendo la elaboración de criterios para evaluar dichos méritos, incluso dentro de sistemas individuales. Las reformas también son afectadas por la forma en que los países definen los problemas y por las soluciones que consideran aceptables. Los asesores estadounidenses que trabajaron en América Latina al principio de la década de los noventa descubrieron que sus contrapartes locales a menudo se preocupaban menos por reducir las demoras que por combatir la corrupción y aumentar la independencia judicial. Aunque los latinoamericanos estaban interesados en adoptar procedimientos penales más agresivos (que percibían como más efectivos y menos susceptibles al mal uso), eran menos receptivos a la idea de la admisión de culpabilidad a cambio de una pena negociada, un procedimiento que muchos juristas estadounidenses consideran vital para mejorar el funcionamiento de la justicia de América Latina. Aunque actualmente la mediación, el arbitraje y otras formas de mecanismos alternativos de resolución de conflictos son aceptados en toda la región, hasta hace cinco años muchos jueces y abogados de la región los veían como abominaciones, sosteniendo que

constituían una amenaza para la integridad judicial y los derechos básicos de un proceso correcto.

Sin embargo, es el medio para introducir el cambio el que parece variar de manera más congruente entre las tradiciones de derecho civil y derecho consuetudinario. En aquellos países en que el sistema legal se basa en el derecho consuetudinario, el poder judicial suele ser más independiente con respecto a los poderes políticos del gobierno y es más frecuente que el poder judicial mismo encabece la introducción e implementación de la reforma. En los Estados Unidos, comúnmente es el poder legislativo el que ordena la reforma, pero deja en manos de los tribunales el diseño y la aplicación de las medidas necesarias para ponerla en práctica. En los sistemas de derecho civil, especialmente aquellos influidos por el derecho francés, el poder judicial es mucho menos independiente (Merryman, 1996). En estos sistemas, los asuntos frecuentemente quedan en manos del poder ejecutivo. Lo anterior tiende a aplicarse ya sea que el sistema judicial sea administrado por el poder ejecutivo o que sea responsable de su propio gobierno. Esto a menudo ha producido conflictos en las reformas latinoamericanas debido a la histórica aspiración de los poderes judiciales de lograr una autonomía más parecida a la de los Estados Unidos y a una larga tradición de excesiva intervención del poder ejecutivo, usualmente ilegal, en los asuntos de los tribunales.

Estos conflictos plantean un dilema final al que de una u otra forma se enfrentan todas las iniciativas de reforma judicial. Incluso las reformas emprendidas por un organismo no judicial y, ciertamente aquellas encabezadas por el poder judicial, generalmente combinan dos objetivos: mayor eficiencia y mayor independencia. Tanto de manera interna (en el ámbito de los jueces individuales) como de manera externa (en relación con otras fuerzas políticas y económicas), el poder judicial usualmente no se concibe como un sistema de órdenes. Se espera que los jueces individuales y los sistemas individuales lleven a cabo sus funciones de acuerdo a la ley, más que debido a las instrucciones de un agente superior o extrajudicial. Como lo sugiere el caso de América Latina, los dos objetivos están relacionados en el sentido de que comúnmente se culpa a la intervención externa de la menor eficiencia del poder judicial. No obstante, cualesquiera que sean las dificultades para hacer que una organización o los miembros de ésta sean más eficientes o más independientes, el lograr ambas metas simultáneamente constituye un gran desafío.

Cambios recientes en los poderes judiciales de América Latina

La mayoría de los sistemas judiciales de América Latina y el Caribe han adolecido de un conjunto común de fallas. Los recursos para sostener a los tribunales y los jueces han sido exigüos. Los procedimientos de resolución de conflictos han sido lentos y engorrosos. Los sistemas de designación y ascenso han estado sesgados por intervenciones políticas. Además, frecuentemente ha costado que los jueces tomen decisiones neutras e imparciales debido a una variedad de presiones políticas. Una consecuencia de estos defectos es la larga espera, aún de años, que han tenido que sufrir los ciudadanos para que sus casos fueran vistos, o la negación total del acceso a la justicia. Estos problemas también han fomentado tal desdén público por el sistema que muchos individuos calificados no han estado dispuestos a convertirse en jueces, en tanto que muchos agentes privados han preferido utilizar mecanismos alternativos, a menudo extrajudiciales, para resolver sus conflictos. Lo peor de todo es que las prolongadas demoras en la tramitación de causas, las decisiones sesgadas y la baja estima pública han creado una cultura de corrupción que ha infestado muchos sistemas judiciales de América Latina y el Caribe.

Gracias a la expansión de las fuerzas de mercado y de los sistemas políticos democráticos, la reforma judicial se ha transformado en una prioridad en la región. Los mercados necesitan un poder judicial que pueda resolver los conflictos de los derechos contractuales y de propiedad de una manera rápida y no costosa. La expansión de la participación política ha creado una demanda por más acceso a la justicia. Los índices crecientes de delitos convencionales y no convencionales, con implicancias negativas tanto para el desarrollo político como económico, también han generado preocupaciones con respecto a la respuesta ineficaz de los sistemas. Estas fuerzas han impulsado a los países de todo el hemisferio a embarcarse en iniciativas sistemáticas de largo plazo para modernizar sus sistemas judiciales y han estimulado la entrega de fondos y asistencia técnica de parte de los organismos internacionales en apoyo de dichas iniciativas.

Ya sea debido a los esfuerzos mismos de reforma o a la importancia combinada de las presiones sociales, los sistemas judiciales de la región han experimentado una transformación sustancial en los últimos años. Tan sólo en la década pasada, casi una docena de países de la región

crearon Consejos de la Magistratura destinados a supervisar las designaciones y administrar los sistemas judiciales, en tanto que varios otros están considerando su implementación. Seis países han enmendado sus constituciones o han adoptado una legislación que exige destinar un porcentaje fijo del presupuesto nacional al poder judicial, un porcentaje que fluctúa entre el 6 por ciento en El Salvador y el 2 por ciento en Panamá. Más de una docena de países han establecido programas de capacitación judicial o escuelas independientes para la enseñanza de sus jueces. Y durante la década pasada, casi todos los países del hemisferio aumentaron los sueldos del poder judicial, aumentaron el número de tribunales e incorporaron computadoras y otras tecnologías modernas (Correa Sutil, 1998). Finalmente, casi todos los países de la región han emprendido programas de reforma de su derecho, reformulando los códigos que rigen los procedimientos judiciales y la esencia del derecho.

Deberá transcurrir algún tiempo antes de que se pueda evaluar el impacto total de estos cambios, pero al menos hay algunas señales preliminares indicativas de que están produciendo efecto. Los poderes judiciales se han vuelto más efectivos en el control de las violaciones a los derechos humanos, incluyendo los que alguna vez fueron perpetuados por sus miembros. Los países individuales han reducido la acumulación de causas y los plazos de resolución de al menos algunos tipos de casos; se está atendiendo a más clientes; los jueces parecen conocer mejor la ley y son menos arbitrarios en sus decisiones, o por lo menos son menos flagrantes en sus abusos; algunos tribunales han comenzado a eliminar a los jueces y administradores corruptos e incompetentes; los países caracterizados por su impunidad generalizada han comenzado a procesar a funcionarios y ciudadanos destacados; a la vez que las entidades judiciales regentes (cortes supremas o consejos de magistratura) parecen estar tomando su trabajo más seriamente.

Aún así, la cantidad de mejoras ha quedado rezagada frente a la creciente demanda y aún persisten muchas de las quejas, en parte alimentadas por las mayores expectativas públicas que han generado los esfuerzos de la reforma. Pese al avance logrado en expedir algunos tipos de acciones, la mayoría de los litigantes siguen esperando durante años para que sus casos sean conocidos y muchos de ellos no tienen ningún acceso a los tribunales. Persisten las denuncias de corrupción en el sistema, al igual que las quejas sobre el uso poco eficiente que se le está dando a los may-

ores presupuestos, que cuando mucho ha aumentado la producción, pero no la productividad, y que el acceso a los fondos de los donantes ha fomentado la proliferación de nuevas oficinas y servicios que los países receptores tendrán que sostener debido a fuertes presiones.

Este mal desempeño también se refleja en las evaluaciones públicas del sistema. Una encuesta del Banco Mundial a más de 3600 empresarios de 69 países reveló que más del 70 por ciento de los encuestados de América Latina y el Caribe ven el poder judicial como un impedimento para realizar negocios (Banco Mundial, 1997a). En Perú, más del 90 por ciento de los encuestados en un reciente estudio de opinión pública informó que tenía poca confianza en los jueces del país. En Argentina, esta cifra era de un 87 por ciento (Dakolias, 1996). Una reciente compilación de encuestas de opinión pública de 12 países de la región muestra que sólo en Uruguay la mayoría de los encuestados confía en los tribunales (Martínez, 1996).

Hay varias explicaciones para estos decepcionantes resultados. En primer lugar, la reforma requiere tiempo y existe un desfase aún mayor entre su impacto en las operaciones judiciales y su impacto en las percepciones del público. El público puede ser el último en darse cuenta cuando el poder judicial se está desempeñando mejor. En segundo lugar, las propias fuerzas sociales que promueven la reforma también han complicado esta labor. La demanda no es un objetivo fijo, sino que sigue creciendo. Por eso, quizás no baste con lograr la meta del año pasado para cumplir con las de este año. Las promesas de mejores servicios, a menudo subvencionados, han exacerbado este problema, al igual que los factores exógenos al sistema judicial como los crecientes índices delictivos y la privatización de la economía.

En tercer lugar, la misma reforma ha sido un proceso de aprendizaje y sólo en los últimos años han parecido los partícipes estar cerca de armar todas las piezas. La tendencia inicial de confiar en unas pocas intervenciones aisladas (computadoras, un nuevo código, programas de capacitación o un mayor presupuesto) ha sido reemplazada por una estrategia que abarca todo el sistema, la cual reconoce que los problemas multidimensionales requieren soluciones también multidimensionales, y que éstas a su vez requieren una mezcla y ordenamiento secuencial adecuado. Aún se sigue debatiendo en qué consiste esa mezcla y secuencia, pero al menos ya nadie confía en soluciones mágicas.

Cuarto, la reforma también tuvo que enfrentarse con algunas de estas soluciones mágicas o tradicionales, las

cuales han persistido a pesar de su desprestigio en la práctica. La mayoría de éstas (porcentajes específicos de los presupuestos nacionales, consejos de magistratura externos, nuevos mecanismos de selección y titularidad de los jueces) ofrecen soluciones parciales para problemas reales, pero han sido demasiado simplificadas o reducidas a meras fórmulas. Muchas ya se encuentran estipuladas en las constituciones nacionales, dificultando su modificación a medida que se evidencian sus consecuencias positivas y negativas.

Finalmente, es probable que se le esté pidiendo demasiado a la reforma. Ni los poderes judiciales o los sectores completos de la justicia de mejor desempeño van a eliminar el crimen ni las grandes inequidades sociales, así como tampoco compensarán la insuficiencia de infraestructura física o de recursos para atraer la inversión externa. En resumen, la tarea fue muchísimo más difícil, prolongada e incierta de lo que se previó inicialmente y por eso no es de sorprenderse que los resultados sean inferiores a lo que se esperaba originalmente.

Perfeccionamiento del actual enfoque

Claramente existe espacio para el perfeccionamiento. Una forma es el facilitar un mayor intercambio de información entre los reformadores que trabajan en los distintos países. Se han publicado pocos estudios transnacionales de la reforma (una excepción notable es Correa Sutil, 1994). Por lo tanto, demasiados programas nacionales siguen repitiendo los mismos errores o reinventando los mismos procedimientos. Los donantes son vitales en este punto, ya que tienen el mejor acceso a la experiencia comparativa, una ventaja que desafortunadamente no siempre aprovechan, incluso en sus propios proyectos.

Aunque el reciente énfasis en un enfoque sistemático para la reforma ha ampliado la esfera de acción de los últimos proyectos de reforma, aún hay bastante debate acerca de la importancia relativa y la secuencia de los distintos elementos. Hasta que se resuelva este debate, o por lo menos hasta que se logre un cierto avance en esa dirección, el proceder con lo que surja natural o lógicamente llevará a una parálisis prematura (cuando se ha completado la parte fácil, termina la reforma), a resultados contraproducentes o redundantes (se instala un sistema computarizado antes de cambiar los procedimientos), o a la pérdida del beneficio de las complementariedades o sinergias (aunque la lógica dicte que los programas de capacitación deben venir después, la capacitación anticipada tiene beneficios adicionales para

vencer la resistencia al cambio y preparar más información acerca del estado del sistema).

Una definición mejor y más realista de los objetivos, tanto de los problemas que se deben resolver y de lo que se puede lograr, constituye otra área a ser perfeccionada. La reforma judicial no va a resolver males sociales fundamentales. Aún más, muchos programas de reforma contienen incompatibilidades internas, metas que al menos en el corto plazo no se pueden cumplir de manera simultánea. Por ejemplo, como lo demuestra un estudio del sistema judicial español (Pastor Prieto, 1993), al brindar servicios subvencionados a todos los ciudadanos, puede incrementarse tanto el nivel de la demanda que finalmente las demoras aumentarán en vez de disminuir. También puede desplazar la búsqueda de alternativas más efectivas que sean capaces de reducir la presión sobre los tribunales, ya sea filtrando o desviando algunos tipos de quejas o estimulando otros medios de reducción de los costos de transacción.

La fijación de objetivos realistas también debe abordar los costos y la sustentabilidad de nuevos o mayores niveles de servicios. El aparente descuido de este tema ha sido exacerbado por la fácil disponibilidad de fondos de donantes. Una vez que estos fondos comiencen a desaparecer, los sistemas nacionales podrían descubrir que no son capaces de sostener los servicios especiales, programas de capacitación ambiciosos y equipos financiados por recursos externos. En una era de reducción de personal y reducciones presupuestarias en el sector público, las instituciones judiciales han estado usufructuando de una condición especial, la que sin embargo ya está siendo cuestionada.

Una consideración relacionada es la definición de las funciones y atribuciones judiciales. Ya se han registrado algunas reacciones negativas a medida que los programas producen poderes judiciales más independientes y a menudo más activistas. Éstas son especialmente evidentes cuando el activismo y la independencia se han adelantado a reformas más básicas, pero también se han detectado en los conflictos entre sistemas judiciales más profesionalizados (por ejemplo, Costa Rica) y las entidades legislativas y ejecutivas. Quizás era obvio que un poder judicial más independiente iba a afectar las facultades de los otros poderes del gobierno y que esto mismo desembocaría en algunos conflictos inusuales. Sin embargo, en el caso de América Latina y el Caribe, ha sido necesario resolver mucho más rápidamente una ecuación de equilibrio de poder que en los Estados Unidos o Europa, y este proceso sigue en evolución

y podría resolverse más fácilmente con un poco más de previsión de los objetivos de las respectivas sociedades.

Un paradigma diferente

Todas las sugerencias de perfeccionamiento mencionadas anteriormente funcionan dentro del modelo sistémico dominante, el que incluso con respecto a las opciones políticas sigue adoptando un enfoque tecnocrático bastante mecanicista para la introducción de cambios. Una vez tomadas las opciones básicas, se pone mucha fe en el poder de las reglas formales, estructuras institucionales e innovaciones tecnológicas para reorientar la conducta. El actual programa de reforma podría enriquecerse si se agregara otra perspectiva, una que se centra en los conocimientos de la economía institucional al describir las instituciones, y que dice: "las reglas del juego" son "las limitaciones trazadas humanamente que dan forma a la interacción humana" (North 1990, p. 3). Lo anterior permitiría centrarse en algunos de los problemas más inquietantes de la reforma: cómo se transforma a sí misma una organización y lo que esto implica para su liderazgo, sus miembros y aquellos que se benefician del patrón de actividades existente.

Al margen del aumento de los costos sociales, las organizaciones disfuncionales no se transforman en tales por accidente y su persistencia depende de los intereses creados, estructuras de incentivos y arraigados patrones de conducta y expectativas, ninguno de los cuales se revertirá automáticamente y muchos de los cuales se pueden traspasar fácilmente a las configuraciones institucionales "reformadas". En ocasiones esto se debe a que los reformadores han puesto demasiada fe en el poder de la tecnología (como en la frecuente observación de que las computadoras se utilizan simplemente para automatizar sistemas ineficientes, generando una automatización ineficiente) o de las normas legales. Más frecuentemente, se debe a que los prácticos de las ciencias sociales no han analizado con suficiente profundidad los factores que refuerzan las conductas no deseables; se cambia la forma o los títulos de las organizaciones sin alterar las presiones y los incentivos que determinan las acciones de sus miembros. Es poco probable que un consejo de magistratura externo compuesto por miembros similares a los jueces supervise las materias administrativas de una forma distinta o mejor que la organización regente interna (tribunal o consejo) a la cual reemplaza. Los jueces con sueldos más altos pueden tener un motivo menos para sucumbir a los sobornos; los otros, desafortunadamente, siguen existiendo.

Parte de la resistencia al cambio se encuentra en los intereses personales, siempre difíciles de superar, pero una tarea especialmente ardua cuando los probables perjudicados son también los líderes institucionales y políticos encargados de dirigir la reforma. Cuando los líderes se comprometen con la reforma, a menudo no se percatan de todas las implicancias de dicho compromiso. Una vez que las entienden, puede disminuir abruptamente su entusiasmo, ya sea debido a lo que perderán en forma directa (privilegios, poder, oportunidades de ingresos) o debido a los costos en que incurren al luchar contra la resistencia de los demás. No toda la resistencia se debe a intereses personales calculados. En el diseño y la implementación de los programas de reforma es probable que las propias limitaciones institucionales que se pretenden eliminar impidan el avance.³ Además del problema obvio de la corrupción endémica y, por tanto, de la amenaza de que las reformas sean mal utilizadas o se orienten al beneficio privado, también existen factores tales como escasas habilidades de planificación y gestión, falta de comprensión o apreciación de las disciplinas y tecnologías no tradicionales, excesiva dependencia de las redes de relaciones en lugar de los méritos o el conocimiento en la selección de personal y un método de fijación de objetivos formalístico o basado en los principios, más que uno instrumentalista o basado en los resultados.

De esta manera, se ha prestado cada vez más atención a la pregunta de quién debe dirigir una reforma judicial y cómo asegurar una ininterrumpida "voluntad política" de cambio. Todas las opciones obvias, es decir, el poder judicial mismo, el ejecutivo o algún tipo de consejo de magistratura, tienen desventajas. Lo más probable es que una solución mejor tenga que concentrarse en otros agentes, incluyendo el público general y la sociedad civil organizada, para así crear una especie de director artificial. Sin embargo, la inclusión de más intereses no resuelve los problemas de los modelos subjetivos inadecuados y/u otras limitaciones culturales y la falta de experiencia o programas más amplios pero que aún así buscan su propia ventaja. En esta área puede ser útil la participación de los donantes externos: en apoyar la formación de estos directores artificiales, hacer un aporte técnico y ayudar a establecer y supervisar el cumplimiento de las reglas procesales que dan forma a su operación. Pero además de contar con una buena estrategia, obviamente es esencial contar con un organismo o un director que pueda supervisar su cumplimiento si se

desea que la reforma tenga éxito. Y esto aplica al igual a una reforma que recibe asistencia externa o que depende enteramente del apoyo interno.

Otro conjunto de preguntas, en parte derivado del primero, se refiere a la naturaleza y al control interno del nuevo poder judicial y a la relación de éste con su entorno institucional más amplio. Cualquiera que sea su nivel anterior de dependencia o independencia, y al margen de la participación externa en su programa de reforma, el poder judicial constituye un sistema de acción con sus propias reglas de operación formales e informales, funciones institucionalizadas y cultura. Estas características internas son delineadas por un marco institucional más amplio, pero también distinguen la comprensión, motivaciones y conducta de sus miembros de las de cualquier otro agente social. Aunque la meta final de la reforma es transformar el impacto de la organización en su entorno (su producto), obviamente esto requiere cambiar las relaciones y entendimientos internos y el impacto del entorno sobre los mismos.

Puede ser cierto que las "organizaciones se diseñarán para promover los objetivos de sus creadores" (North 1990, p. 73), pero la situación es bastante más complicada en el caso del poder judicial: primero, debido a que en el mejor de los casos el creador (director de la reforma) es un mandatario (o agente) del público o de la sociedad, pero también porque se pretende que esta organización y sus miembros tengan algún grado de autonomía interna y externa. Una simple cadena jerárquica de comando entre el agente (poder judicial o juez individual) y el director (el "público" o un tribunal o un consejo) no funcionará, por lo cual se requiere una estructura interna y un conjunto más complejo de relaciones externas. En todos los niveles, la meta es una mayor independencia y responsabilidad es pos de un grupo común de objetivos. En la actualidad, los propósitos siguen siendo tan poco claros como los medios para establecerlos y la identidad de quienes los determinan; recién comienza el debate en torno a los mecanismos de responsabilidad interna y externa; y el asunto de una mayor independencia sigue trabada en una serie de fórmulas tradicionales aparentemente simplificadas. Sin embargo, antes de que se logre un gran avance en el tratamiento del tercer conjunto de preguntas con una base más técnica acerca de cómo reorientar las acciones judiciales, se debería prestar bastante más atención a la problemática de cómo va a reformarse el poder judicial en términos de organización, de qué manera se van a definir sus objetivos y valores y cómo va a

conciliar las metas de una mayor independencia y responsabilidad, tanto en el ámbito interno como externo. A menos que se pueda dar una respuesta mucho más creativa a estos puntos, los avances alternativos más probables son una burocratización total o una irrelevancia independiente.

En un tercer ámbito, en el cual el análisis institucional arroja algunas respuestas al igual que algunas preguntas, se refiere a la configuración de las acciones de los jueces individuales. Una razón por la cual tantas reformas judiciales de la región no están cumpliendo con las expectativas puestas en ellas es que han ignorado en gran medida los conocimientos centrales del nuevo aprendizaje que se adquirieron acerca de la reforma del sector público: que en definitiva, una organización es un conjunto de individuos con sus propias metas, y que a menos que estas metas se armonicen con las metas de la propia organización, el desempeño será deficiente. El supuesto implícito en la mayoría de las iniciativas de reforma ha sido que la motivación de los jueces, abogados y demás personas involucradas en el sistema judicial sea exclusivamente el interés de satisfacer la demanda pública por un sistema de justicia confiable con un precio fijado de forma razonable. A partir de lo anterior, se ha deducido que si un sistema no está cumpliendo con esta exigencia, es por carencia de recursos adecuados, falta de personal debidamente capacitado o debido a problemas de organización del poder judicial.

Los problemas permanentes que siguen experimentando muchos sistemas a pesar de casi una década de reformas evidencian que este supuesto debe ser reconsiderado. Las reformas exitosas practicadas en otras partes del sector público también sugieren que ya es el momento de revisarlo. Éstas demuestran que el éxito de una reforma es mucho más probable si se comienza con una evaluación realista de los incentivos que enfrentan las personas que conforman el sistema y después se aplican medidas que armonicen estos incentivos con las metas del público. (Boston et. al. 1996; Moe 1984).

Un enfoque sobre la base de incentivos para reorientar el comportamiento del poder judicial

En esta sección se sugiere la forma en que se puede aplicar este planteamiento a un problema central de la reforma judicial: el aumento de la productividad del sistema. Sin embargo, es válido repetir que la aplicación de meras técnicas, sin resolver primero algunas de las preguntas precedentes con respecto a las metas globales y la dinámica de la

organización interna, bien puede producir más prosecución de objetivos errados. Desgraciadamente, la solución de tales preguntas es bastante más difícil y de características bastante más políticas que lo que viene a continuación.

Atrayendo a buenos candidatos

Los jueces son el centro del sistema judicial. A menos que se apliquen con diligencia y honestidad a la resolución de las causas que se les presentan, poco será el impacto de las reformas procesales, la computarización y los demás cambios en el sistema. Pero aunque muchas medidas de reforma intentan potenciar la producción judicial entregando a los jueces mejores herramientas y más capacitación, desde un punto de vista comparativo se ha prestado poca atención a las razones por las cuales las personas llegan a ser jueces, lo que los motiva a esforzarse una vez que son jueces y la manera en que este esfuerzo se traduce en un mejor desempeño del sistema judicial como un todo.

Seguridad laboral, sueldos, prestigio, ego y un sentido de servicio a la comunidad se cuentan entre las razones por las cuales los egresados de las escuelas de derecho podrían optar por una carrera judicial. Aún se debe estudiar de un modo sistemático si es que estos factores efectivamente son lo que atraen a los individuos al sistema judicial, si hay otras razones y la importancia relativa de las diferentes razones. Lo anterior es vital, ya que las recompensas que ofrece un trabajo determinan el tipo de individuo que postulará a un cargo. Si el actual conjunto de gratificaciones está atrayendo candidatos incorrectos al poder judicial, es necesario cambiar esas gratificaciones.

Brennan (1996) utiliza el ejemplo de la titularidad de los profesores universitarios para ilustrar la forma en que se podría lograr esto. Las universidades sólo desean otorgar un cargo a quienes se interesen en el verdadero saber académico, pero una parte de los postulantes sólo desea ese cargo porque les ofrece una vida sin sobresaltos. Las universidades pueden cambiar la distribución de los verdaderos eruditos y de los que rehuyen el estudio en el grupo de candidatos ofreciendo un sueldo más bajo, pero complementándolo con asistentes posgraduados, mejores instalaciones para la investigación y otros requisitos no monetarios que sean atractivos para el verdadero estudioso. Es de suponer que las personas no interesadas en el saber sólo se sentirán atraídas por la parte monetaria del sueldo, por lo cual este tipo de paquete complementario debería cambiar la composición del grupo de candidatos.

De la misma forma en que las universidades pueden variar el paquete de gratificaciones financieras y no financieras que se ofrecen a quienes buscan la titularidad al seleccionar los postulantes deseables, los sistemas judiciales de la región podrían variar el paquete de compensaciones ofrecido a los potenciales jueces para atraer a los candidatos que reúnan las características deseadas. El primer paso es identificar estas características. Los sistemas judiciales varían en cuanto a las exigencias que imponen a los jueces y, por tanto, en el tipo de individuo más idóneo para una carrera judicial. En un extremo se halla el poder judicial estilo estadounidense, en el cual los jueces designados políticamente tienen mucha autoridad sobre los demás poderes del estado. En el otro extremo se encuentran algunos sistemas de derecho civil, en los cuales por regla general los jueces de carrera se remiten a la acción legislativa o ejecutiva. Es poco probable que el perfil de una persona que se desempeña bien en un sistema se asemeje al perfil de quien se desempeña bien en el otro.

Un rasgo aparentemente deseable, sin importar el tipo de sistema del que se trate, sería la voluntad de dedicar una cantidad significativa de tiempo y de esfuerzo a la adquisición de un gran volumen de conocimientos en la etapa inicial de la carrera. En cualquier sistema, los jueces necesitan saber mucho de derecho para hacer bien su trabajo. Por consiguiente, los sistemas judiciales deberían tratar de atraer a aquellos tipos de individuos dispuestos a dedicar largas horas al estudio de la ley en el inicio de su vida profesional. Un segundo rasgo sería una disposición a renunciar a las ganancias de corto plazo en favor de recompensas de largo plazo. Como en el caso de muchos profesionales, las recompensas que implica ser un juez se acumulan a través del tiempo: respeto por parte de sus colegas, sentido de destreza y realización profesional. Es poco probable que quienes busquen una retribución rápida vayan a tener un buen desempeño y probablemente también serán más proclives a sucumbir a las tentaciones de soborno que las personas con una perspectiva de mas largo alcance.

Arruñada (1996) sostiene que una profesión que exige que sus postulantes aprueben un estricto examen de admisión que les dará la oportunidad de avanzar durante su carrera si demuestran un buen rendimiento en exámenes adicionales y que paga menos de lo que podrían percibir estos postulantes en cualquier otro lugar durante una etapa más incipiente de su carrera, pero más de lo que podrían ganar posteriormente, atraerá a individuos con estos rasgos.

RECUADRO 6.1

Medición del desempeño de un sistema judicial

Una forma de medir el desempeño de un sistema judicial es mediante las *encuestas de opinión*. Se puede preguntar a los litigantes u otras personas que hayan tenido contacto directo con el sistema acerca de su experiencia. Al evaluar su poder judicial el año pasado, el gobierno de Nueva Gales del Sur consultó a 255 individuos que habían entablado juicios en tribunales civiles sobre cuán justos pensaban que habían sido los procesos y si estaban satisfechos con la resolución de sus causas. De manera alternativa, se puede encuestar al público en forma masiva acerca de su percepción de los tribunales y demás componentes del sistema judicial de su país, una técnica que el Banco Mundial utiliza en ocasiones para evaluar el poder judicial de un País.

Una segunda manera de medir el desempeño es a través de *indicadores cuantitativos de producción*. Se pueden emplear datos sobre el conjunto de casos a ser resueltos y los gastos de los tribunales para elaborar mediciones que determinen la rapidez con que los tribunales resuelven las causas y los costos involucrados. Especialmente en América Latina, uno de los principales indicadores del desempeño judicial es la demora promedio que deben enfrentar los litigantes antes de que se resuelva su causa. Una medición simple es la relación entre la cantidad de causas pendientes y la cantidad de causas resueltas o desistidas en un período específico. Se puede hacer una medición más precisa, como lo señalan Buscaglia y Dakolias (1996), utilizando períodos de referencia para los distintos tipos de causas y calculando luego el porcentaje de casos que se sitúan fuera de un cierto tramo del tiempo promedio.

Otras medidas cuantitativas incluyen el porcentaje de sentencias revocadas en la apelación y la cantidad de jueces sometidos a acciones disciplinarias durante un período determinado. La primera es una medida aproximada del índice de errores en los tribunales de menor cuantía, mientras que la segunda es un indicador de la integridad del personal judicial. En un reciente estudio acerca del poder judicial en la Argentina (1996), la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas sostiene que ambas son importantes medidas del desempeño del sistema judicial.

Los esfuerzos por evaluar los sistemas judiciales son muy recientes. El Banco Mundial tiene en ejecución un proyecto para desarrollar medidas de desempeño judicial uniformes e internacionales. Probablemente el intento más ambicioso jamás realizado para medir el desempeño judicial sea la revisión anual de los tribunales australianos federales, estatales y territoriales efectuada por el *Steering Committee for the Review of Commonwealth/State Provision*, un comité de iniciativas para revisar las disposiciones estatales y del Commonwealth (1998). En su última revisión del desempeño, se combinaron los datos sobre casos presentados ante los tribunales, el tiempo para decidir y el costo de los distintos sistemas judiciales australianos con los datos de investigaciones disponibles. También se incluyeron dos medidas de acceso a la justicia, una sobre la base de las costas judiciales y otra para determinar cuán accesibles eran los tribunales para quienes viven en áreas remotas.

El requisito del examen va a descartar a aquellos que no estén dispuestos a dominar una gran cantidad de conocimientos profesionales. Un filtro adicional lo constituye el ofrecimiento de ascenso más rápido a quienes ya están ejerciendo la profesión si rinden bien en pruebas posteriores. Al posponer la compensación para un momento futuro de la vida, se tenderá a descartar a quienes se interesen en conseguir ganancias en el corto plazo.

Incentivos para los jueces

En la misma forma en que se requiere más investigación

para determinar el tipo de incentivos que hace atractiva la carrera judicial y si es necesario alterar estos incentivos para cambiar la clase de individuo que aspira a convertirse en juez, también hace falta más investigación para averiguar los incentivos que hacen trabajar duro a los actuales jueces y si es que se podrían alterar, y de qué manera, para promover un mejor desempeño. Si bien la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, FIEL (1996), ha identificado los factores que crean *desincentivos* para que los jueces argentinos tengan un buen desempeño, aún está pendiente una investigación acerca de la estructura de

incentivos apropiada en América Latina. Trabajos realizados en los Estados Unidos demuestran que los jueces de tribunales de primera instancia se sienten motivados por la posibilidad de ser ascendidos a un tribunal de mayor cuantía, el deseo de ejercer su poder discrecional en las resoluciones y un deseo de evitar fuertes cargas de trabajo. A los puntos anteriores, un juez de apelaciones estadounidense, Richard Posner (1995), agrega las consideraciones de prestigio y reputación, la habilidad de ejercer el poder, la deferencia que se le brinda a los jueces y los placeres intelectuales y emocionales asociados con la resolución de conflictos. Dadas las diferencias entre el sistema judicial estadounidense y los sistemas judiciales de la región de América Latina y el Caribe, resulta imposible decir si estos mismos factores son determinantes importantes en la conducta judicial de la región que nos interesa sin antes realizar la investigación empírica pertinente.

Una vez identificados estos factores, una segunda prioridad es descubrir las formas de capitalizarlos al elaborar las medidas judiciales. Ya se han dado algunos pasos en esta dirección. Mientras que en el pasado un ascenso a un tribunal de mayor cuantía frecuentemente se basaba en las conexiones personales o políticas, en El Salvador, Honduras, Colombia y Chile últimamente se han incorporado los sistemas de ascenso por méritos. El establecer criterios apropiados ha demostrado ser un gran desafío, pero si resulta que la posibilidad de ascenso es un incentivo tan poderoso para los jueces de primera instancia de América Latina y el Caribe como lo es para los jueces de los tribunales de primera instancia estadounidenses, bien vale la pena el esfuerzo.

Además de la posibilidad de ascenso, Posner sugiere que para mejorar la productividad judicial, se podría aprovechar el interés de un juez en la buena reputación y el deseo de prestigio a través de una mayor transparencia en la conducta del área judicial. Cuando los jueces deben realizar juicios y otros procedimientos en público, su conducta queda expuesta a la evaluación de abogados, litigantes, la prensa y el público en general. Y si valoran su reputación y el prestigio, cuentan con un incentivo para desempeñarse correctamente en los procedimientos públicos. Un reciente informe de un comité, el cual pondera los méritos para la transmisión televisiva de juicios en el estado de Nueva York, proporciona evidencia para sustentar el vínculo entre la evaluación pública y un mejor desempeño. Dicho informe concluyó que cuando había cámaras presentes en la sala, los jueces hacían un mejor trabajo en la conducción de

los juicios y otros procedimientos y que también era probable que tuvieran un comportamiento que estimulara el respeto por el sistema judicial (Comité del Estado de Nueva York, 1997).

Un efecto similar podría tener la divulgación pública de la votación individual de los jueces cuando se trata de decisiones adoptadas por un panel de jueces. Una votación secreta puede fomentar el voto irresponsable, en tanto que su divulgación puede ser un nuevo motivo para que un juez preocupado por la reputación y el prestigio resuelva las causas con cautela, ya que quedaría expuesto a la crítica y al escrutinio público. En algunos países de la región, las decisiones se emiten en nombre del pleno de la corte y se suprimen los votos disidentes. Si nuevas investigaciones confirman la relación entre la transparencia y un mejor desempeño, se debería reconsiderar esta práctica.

Tradicionalmente, el principal medio para someter la labor de un juez a una evaluación pública ha sido el fundamento por escrito de una sentencia. Se da a conocer por qué el juez decidió en favor de una parte y no la otra y las razones de la resolución. Pero en muchos países de la región se presta poca atención a los fundamentos judiciales, en especial en el caso de los tribunales de menor cuantía. Generalmente no se publican y frecuentemente puede ser difícil obtener una copia de un fundamento, incluso de parte del juez que la redactó. Nuevamente, si el escrutinio público crea un incentivo para que los jueces se esfuercen más, la reforma debe hacer un mayor hincapié en la publicación, difusión y evaluación pública de los fundamentos judiciales de los jueces de menor cuantía.

El tema de la remuneración

Irónicamente, aunque por lo común se piensa que los incentivos financieros tienen un papel secundario en la motivación de los jueces, al evaluar la forma en que el actual sistema de gratificaciones afecta la conducta judicial, la mayor parte de la atención se ha centrado casi exclusivamente en el lado tradicional de la ecuación y en particular en la relación existente entre los sueldos y el comportamiento corrupto. Se sostiene que si los jueces reciben mejores sueldos, habrá menos posibilidades de que acepten un soborno. Sin embargo, incluso en el limitado tema del nivel de los sueldos y la corrupción, las reformas no han podido aplicar lo que se conoce acerca del impacto de la paga en la lealtad del empleado, a fin de maximizar el efecto disuasivo de un mejor salario en la disposición de un

individuo a aceptar un soborno.

Un juez al que se le ofrece un soborno debe decidir sobre la base de fundamentos económicos si la suma en cuestión compensa el riesgo. La ganancia es la magnitud del pago propuesto. Con el supuesto de que un juez que acepta un soborno será destituido de inmediato, la pérdida equivaldría al monto del ingreso al que renunciaría si fuera despedido. Un juez que ganara \$100.000 por el resto de su trayectoria judicial, pero únicamente \$50.000 en el mismo período en caso de ser expulsado del tribunal, se arriesga a perder \$50.000 al aceptar un soborno. Pero aunque esto sugiere que habría que ofrecerle un soborno de por lo menos \$50.000 para que siquiera evaluara la posibilidad de aceptarlo, también hay que incorporar un segundo factor en el cálculo: la probabilidad de detección. Si las posibilidades de detección son 50-50, entonces la suma del soborno sólo tendría que superar los \$25.000 ($1/2 (\$100.000 - \$50.000)$) para que el juez tuviera un interés económico en aceptarlo. De igual forma, si las posibilidades de detección son muy bajas, por ejemplo 1 a 20, valdría la pena aceptar cualquier soborno superior a los \$2.500.

Aunque en apariencia este ejemplo pareciera ser simplemente una forma de ilustrar numéricamente la idea intuitiva común que existe entre de la corrupción y los niveles salariales, al presentarlo de esta manera surgen ciertas dimensiones que podrían no ser tan obvias. Una de ellas es que los aumentos salariales destinados a disminuir el incentivo de aceptar sobornos tendrán poco impacto mientras que el riesgo de detección y censura seguiría siendo muy bajo. Los aumentos de sueldos deben complementarse con medidas que fortalezcan los esfuerzos de supervisión de cumplimiento y, en el caso de niveles salariales ya razonables, se podrían postergar nuevos aumentos privilegiando una mayor inversión para detectar actos de corrupción.

Una segunda implicancia es que un aumento de sueldo puede disminuir el incentivo económico de aceptar un soborno de la misma forma que las medidas destinadas a reducir los ingresos de los jueces expulsados por corrupción al dejar el tribunal. En el ejemplo anterior, al reducir de \$50.000 a \$40.000 la suma que puede percibir un juez expulsado del tribunal, se consigue el mismo efecto que si se sube el sueldo en \$10.000. La forma más segura de reducir el ingreso post-judicial es encarcelando a quienes se detecte aceptando sobornos. Sin embargo, es frecuente que se permita renunciar dignamente a los jueces de quienes se sospecha un proceder corrupto. El estigma de la renuncia

por sí solo puede ser suficiente para mantener bajos los ingresos post-judiciales, pero cuando no es así, el encarcelamiento es esencial para mantener el efecto disuasivo que implica la amenaza de perder un ingreso.

Este análisis demuestra asimismo que el incentivo económico de un juez para desistirse de un soborno también depende del tiempo en el cargo, su edad y el monto de la jubilación. Quienes son designados por un período fijo para un cargo en el tribunal tienen mucho menos que perder en términos de su futuro ingreso judicial que aquellos que tienen una titularidad vitalicia. Entre estos últimos, los jueces de más edad renunciarían a mucho menos que los más jóvenes en términos de ingresos futuros en caso de ser expulsados, ya que se encuentran próximos a la edad de jubilar. De igual forma, el monto de la pensión afecta el cálculo. Cuando la pensión es generosa, las consideraciones económicas pueden hacer que incluso los jueces mayores se desistan de aceptar un soborno.

En aquellos sistemas en que la corrupción sigue siendo un problema, los reformadores deben incorporar estos factores en sus programas. Pueden existir ventajas en la designación de jueces por un período fijo o en reemplazar parte o la totalidad del tribunal en forma periódica, pero hay que sopesar estas ventajas versus el impacto de dichas políticas en el incentivo económico para aceptar sobornos. También se deben analizar las diferencias salariales entre los jueces más jóvenes y los de más edad. Si la escala de sueldos ha sido comprimida, se debe considerar un aumento en el pago a los jueces de edad más avanzada. Si se contempla un aumento salarial general, sería mejor posponer una parte o la totalidad del mismo hasta el momento de la jubilación.

Fomentando la productividad

Aunque el nivel de los sueldos y la forma en que se distribuye la compensación total a través del tiempo puedan ayudar a disuadir un comportamiento corrupto, la experiencia del sector privado y público demuestra que los niveles salariales también se pueden manipular con el propósito de estimular la productividad. Para motivar a los trabajadores del sector privado, con frecuencia se condiciona su salario al ahínco con que trabajan. En lugar de pagar un sueldo fijo, el empleador los gratifica de acuerdo con lo que producen. Las reformas del sector público han adaptado esta técnica a las burocracias gubernamentales. En Inglaterra, por ejemplo, se vincula el sueldo de un profesor a las calificaciones de las pruebas. Mientras mejor sea el

desempeño de los alumnos, mayor es el salario del profesor.

Los sueldos del sector judicial también podrían depender de la producción. Los jueces que hayan producido más que sus colegas tendrían una paga superior o recibirían bonificaciones, en tanto que los que hayan producido menos serían sancionados. Sin embargo, para supeditar los sueldos del poder judicial al desempeño del mismo, es necesario medir la producción del poder judicial. Y este ejercicio no es ni remotamente tan directo como en el caso de la supeditación del sueldo a la producción de una fábrica. En primer lugar, ¿qué producen los jueces? Aunque la función primordial de un juez es resolver causas, también puede tener otras responsabilidades. En algunos países de la región no sólo resuelven conflictos sino que también confirman cambios de nombre, emiten títulos de propiedad y administran bienes raíces.

Como primera aproximación en el diseño de un esquema salarial basado en el rendimiento para los jueces, la producción judicial podría definirse únicamente en términos de la función central del poder judicial de resolver conflictos. Este resultado se puede medir de varias maneras. Por ejemplo, existen diversos métodos que permiten medir la rapidez con que un juez resuelve conflictos. Uno de ellos se refiere a la cantidad de casos que resuelve un juez en un período determinado. El segundo es la cantidad de decisiones pendientes, el número de causas acumuladas. Un tercer método es la cantidad de causas que han superado un período específico en calidad de pendientes, por ejemplo un año o más.

Pero si el sueldo de los jueces quedara supeditado exclusivamente a la cantidad de juicios resueltos o la magnitud del trabajo acumulado, se crearía un incentivo para resolver los casos sin la suficiente deliberación, tan sólo para cumplir con las metas numéricas. Es evidente que también se requiere alguna medición de la calidad de las decisiones de los jueces. En el caso de las cortes de menor cuantía, la medición tradicional de la calidad de una decisión judicial está dada por el hecho de que sea revocada o no. Mientras más tiempo y esfuerzo dedique el juez a la determinación de los hechos y el derecho aplicable, menores serán las posibilidades de que un tribunal de mayor cuantía detecte un error que amerite una revocación. De esta manera, para compensar el sesgo que se incorporaría al considerar solamente la rapidez como parte del índice de medición del desempeño, también se deberá considerar el porcentaje de casos revocados mediante apelación.

Sin embargo, un buen juicio engloba más que sólo un despacho expedito y preciso de las causas. La forma en que un juez trata a los abogados, litigantes y testigos puede fomentar el respeto por la ley o, por el contrario, estimular el cinismo y el desdén. De este modo, factores intangibles como lo son el temperamento y la conducta también son importantes. Aunque son factores que no se puedan medir en forma directa, las encuestas efectuadas entre abogados, litigantes y testigos que han comparecido en el tribunal del juez constituyen una forma de tenerlos en cuenta.

Desventajas

Todas estas medidas tienen desventajas. La recopilación y mantenimiento de la información necesaria para medir la rapidez con que los jueces despachan las causas son costosos y, hasta la reciente oleada de reformas, pocos sistemas judiciales de la región le dedicaban el tiempo y esfuerzo requeridos. Además, al margen del esfuerzo y la eficiencia de un juez en su trabajo, el conjunto de casos a ser resueltos por él puede aumentar porque el poder legislativo no ha sido capaz de crear más tribunales, a causa del aumento en el número de casos presentados, etc. Eventualmente será imposible separar las variables que están dentro del control del juez de las que no lo están.

El índice de casos revocados también puede ser engañoso. Un juez puede hacer una tarea mediocre en la resolución de una causa, pero fortuitamente llegar a un resultado con el que concuerde la corte de apelaciones. Los casos apelados pueden no ser una muestra representativa del trabajo judicial. Además, incluso cuando se revoque una sentencia, puede que esto ocurra debido a razones que están fuera del control del juez: cambios en la ley, errores cometidos por la corte de apelaciones, etc.

También existen problemas en las encuestas realizadas entre los usuarios. Puede ser difícil obtener una muestra representativa de litigantes o testigos para que participen en la encuesta. Si los abogados tuvieran que evaluar a los jueces, éstos podrían comenzar a manejar los casos de forma que complaciera a los primeros, por ejemplo, dilatando los trámites para acrecentar sus honorarios.

La combinación de estas distintas medidas en un solo índice de desempeño judicial también hace surgir dudas acerca de su ponderación. ¿Qué es más importante, que los jueces tramiten los casos con rapidez o que tengan un bajo índice de revocación al ser apelada su sentencia? ¿Cuál es el punto de equilibrio entre los dos factores? ¿De qué manera

se debería equilibrar una baja puntuación en ambos frente a una alta calificación en las encuestas a usuarios?

Pese a todas estas dificultades, una medida del desempeño que combine las respuestas de las encuestas con los índices de revocación durante la apelación y una o más medidas de rapidez bien podría arrojar importantes datos acerca de la productividad judicial. Aún si no se puede aplicar en términos más generales, se podrían comparar los puntajes de los jueces de un mismo tribunal. Es casi seguro que quienes presenten altos índices de revocación, gran cantidad de casos acumulados y bajas calificaciones en las encuestas a usuarios se estén esforzando menos que aquellos bien evaluados en los tres indicadores.

Sólo en el último tiempo han considerado los diseñadores de políticas de la región condicionar el sueldo de los jueces a su desempeño. El estudio de FIEL realizado en 1996 sugiere utilizar una combinación de medidas de desempeño para calificar a los jueces argentinos. Una reciente disposición chilena establece que una porción del sueldo judicial debe basarse en el desempeño, aunque aún se está considerando la forma en que se va a implementar. Aunque se trata de un enfoque nuevo y aunque los peligros descritos anteriormente sugieren que los esquemas de sueldos basados en el desempeño deben tratarse con cautela, ningún programa serio de reforma relacionado con la productividad judicial debe sobrestimar las posibilidades que ofrece.

Conclusiones

El nuevo aprendizaje de la reforma en el sector público aún se encuentra en una fase inicial y muchas de las técnicas que ha copiado del sector privado aún se están adaptando a las circunstancias del sector público. Lo anterior es incluso más

evidente cuando se refiere a la aplicación de las mismas al poder judicial. Pero en este capítulo se ha planteado que la tarea no es del todo imposible. Por cierto existen riesgos, entre los que se cuenta el peligro de que el poder judicial termine por asemejarse a un organismo de recaudación tributaria más que a un poder independiente del estado. Sin embargo, suponiendo que quienes delinear la reforma han trazado objetivos más nobles, una cierta desmitificación de la función judicial puede ser justamente lo que se necesita. Lo anterior puede ayudar a abordar algunas de las interrogantes más trascendentes relativas a la dirección de la reforma, quién la va a supervisar y cómo debería reformarse la organización judicial. La tarea no será fácil, pero si el resultado es un sistema judicial que funciona mejor, entonces el esfuerzo sí valdrá la pena.

Notas

1. Incluso en Francia, cuya tradición jurídica niega formalmente cualquier función en el proceso de formulación de leyes a los jueces, en la actualidad se reconoce ampliamente que la función del poder judicial inevitablemente abarca también el proceso legislativo (Salas, 1998).

2. Desde luego, la delegación no oficial e incluso ilegal es un problema común, pero además de negar su existencia, los jueces por lo general prefieren mantener el control formal.

3. North (1990, p. 111) señala que "las ideas y las ideologías determinan las amenazas de construcciones mentales subjetivas que utilizan los individuos para interpretar el mundo que les rodea y elegir opciones". Una aplicación más concreta la constituyó la justificación oficial del actual programa de reforma de Perú, una reforma bastante criticada por su menoscabo de la independencia judicial. Como lo indicó el presidente Fujimori al responder a las críticas, "cuando comenzamos una reforma, no le consultamos a los objetivos de la misma".

CAPÍTULO 7

Administración pública en América Latina y El Caribe: En busca de un paradigma de reforma

ACTUALMENTE EXISTE UN CONSENSO CRECIENTE, TAL COMO SE REFLEJÓ EN *LA LARGA marcha*, respecto a la urgencia de que la administración pública cambie si se espera que el proceso de reforma económica y social en la región de América Latina y el Caribe sea exitoso. Las administraciones públicas de muchos países de la región son típicamente disfuncionales: ineficientes, incapaces de prestar servicios a los más necesitados y bastiones de conductas oportunistas. Sin una efectiva administración pública, ¿Cómo pueden proveerse servicios más eficientemente? ¿Cómo pueden los gobiernos ejercer un papel regulador? ¿Cómo pueden ayudar a los pobres? ¿Y cómo pueden funcionar de una manera que no amenace la disciplina fiscal?

Aun cuando la necesidad de hacer una reforma puede ser evidente, la manera de hacerlo no lo es. Especialmente a partir de la década de los ochenta, los gobiernos de América Latina y el Caribe se han esforzado mucho en la reforma, al igual que en otras regiones en vías de desarrollo. Pero no ha surgido un paradigma claro de reforma, no en la medida en que se ha producido en áreas tales como la política macroeconómica, la liberalización del mercado y la privatización. De hecho, las historias de resultados exitosos son limitadas, y la efectividad de la actual variedad de reformas de la administración pública emprendidas

en América Latina y el Caribe permanece incierta. El *Informe Sobre el Desarrollo Mundial de 1997* proporciona una buena visión del “estado del arte” de la reforma del estado. Éste presenta una perspectiva institucional y adopta una visión realista de los problemas. El Recuadro 7.1 resume los principales mensajes del informe en relación a la reforma del estado y de su aparato administrativo.

En este capítulo se utiliza un enfoque institucional (ver el Capítulo 1) para examinar el desempeño de las administraciones públicas en América Latina y el Caribe. Las administraciones públicas son aquellos organismos permanentes dentro del gobierno que implementan políticas adoptadas por un poder ejecutivo o por la legislatura. El tema principal del capítulo es *cómo* hacen su trabajo las administraciones públicas, más que *cuáles* tareas deberían realizar los gobiernos. El tema de discusión es principalmente la administración pública nacional, aunque la mayoría de los temas

también son relevantes para las administraciones subnacionales.

El problema de la administración pública: una perspectiva institucional, la primera sección de este capítulo, presenta un marco de referencia para el diagnóstico de los problemas de efectividad, eficiencia y capacidad de respuesta que enfrentan las administraciones públicas. Este marco se basa en gran medida en una perspectiva institucional en la cual la política juega un papel central. *Modelos de administración pública* caracteriza los “modelos” de administración pública que han emergido en los países más avanzados con el fin de atacar estos problemas, contrastando un modelo “jerárquico” clásico con un conjunto emergente de ideas y prácticas que se ubican dentro de la “Nueva Administración Pública”. Las nuevas ideas son el fruto de un activo debate que se ha nutrido de ideas provenientes de varias disciplinas, especialmente teorías de la nueva economía

RECUADRO 7.1

Reforma del sector público: Una visión del Banco Mundial

El *Informe Sobre el Desarrollo Mundial* 1997 fue el primero que se dedicó completamente al papel del estado. En él se hacen una serie de recomendaciones sobre la reforma, las cuales dan algunas directrices para los países en América Latina y el Caribe:

- Reconsiderar el papel del estado, lo que "produce" y "cómo lo produce". Cuando sea posible, el estado debería ser un facilitador del mercado.
- Hacer coincidir el papel del estado con su capacidad y usar los recursos del mercado y de la sociedad civil. Los estados débiles deberían concentrarse en lo esencial: derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, control de enfermedades, agua potable, caminos y protección de los más necesitados.
- Construir un sector público mejor mediante:
 - La promoción de una capacidad central para la formulación y coordinación de políticas.
 - La promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios a través de una variedad de medios: medidas orientadas hacia el desempeño, meritocracias mejoradas, mejor información, fortalecimiento de los sistemas de "voz" adaptados a las circunstancias de la actividad y del país.

- La lucha contra la corrupción a través de un ataque múltiple, incluyendo menor regulación, mayor transparencia y uso de mercados, y mejor supervisión.

- La promoción del personal motivado y capacitado mediante la utilización de políticas de compensación adecuadas y la formación de un espíritu de equipo.

- Pensar en la secuencia de las reformas:

- Asegurar que las reglas anunciadas, especialmente la de control macroeconómico, sean las reales.
- Ejercer cautela en la introducción de nuevas técnicas de administración pública. Por ejemplo, la plena contratación dentro del sector público podría ser precedida por la medición del desempeño. Una mayor flexibilidad sólo será posible cuando exista un control efectivo de los insumos.
- Mientras se está implementando un servicio público profesionalizado, mejorar la formulación de políticas y la coordinación; cuando sea posible, utilizar mecanismos de mercado, tales como la externalización y los mecanismos de "voz".

institucional. Es difícil calzar la experiencia de la región en materia de administración pública y su reforma en algunos de estos modelos (*La administración pública en América Latina y el Caribe* y *La experiencia de reforma regional*). De hecho, en muchos países de la región las reglas no son lo que parecen. Las reglas informales subyacentes que rigen la administración pública son el producto de condiciones institucionales que en general difieren de las de los países más avanzados. De esta forma, los modelos de reforma de los países más avanzados aportan una pauta incierta, aún hay mucho que aprender acerca de potenciales métodos efectivos de reforma de las administraciones públicas en América Latina y el Caribe. Lo que está claro es que la política es central.

El problema de la administración pública: Una perspectiva institucional

Un buen estado democrático proporciona al electorado los

productos que este último desea de una manera efectiva, eficiente y honesta.¹ Los problemas asociados al logro de ello pueden agruparse en dos áreas: el monopolio y el problema de la relación "mandante-mandatario".

El problema del monopolio es claro y bien conocido. En gran medida, el estado brinda servicios en los cuales es el proveedor monopólico. Por definición, éste es el caso de los bienes públicos: el monopolio de la fuerza legítima del estado lo convierte en el abastecedor dominante de defensa, seguridad interior, servicios judiciales, etc. Los estados han dominado la producción de muchos otros servicios, entre ellos salud, educación y comunicaciones. El monopolio constituye un incentivo para producir ineficientemente.

¿Cómo logran los mandantes que los mandatarios cumplan sus deseos? El problema surge como resultado de información imperfecta. El mandatario (quien está siendo compensado por proporcionar bienes o servicios al mandante) tiene un incentivo para no actuar en favor de los

intereses del mandante en dicho contexto. El problema del mandante-mandatario ocurre debido a que cada parte desea extraer el máximo posible del valor neto de la otra (en forma de rentas, habilidad para eludir responsabilidades, poder político, etc.). En especial, el mandatario posee información acerca de la calidad del producto (o de los estados cambiantes de la naturaleza del producto) que no tiene el mandante. Así, el problema ocurre en los contratos de mercado, al igual que en los contratos efectuados dentro de jerarquías (ver el Capítulo 1).²

La relación mandante-mandatario se extiende a lo largo de una extensa cadena de responsabilidades, desde los votantes, pasando por los representantes políticos y entidades públicas, hasta llegar a los burócratas públicos. Por tanto, existen al menos dos etapas en la relación mandante-mandatario de un gobierno democrático.³ En una primera etapa, los votantes son los mandantes, y los agentes políticos (individuos, partidos y funcionarios electos) son sus mandatarios. En una segunda etapa, los políticos electos (y los partidos) o los agentes de gobierno (tales como presidentes y ministros, poderes legislativos o judiciales) son los mandantes y los burócratas públicos o sus agentes (tales como ministros, entidades reguladoras o empresas estatales) son sus mandatarios. A este nivel de generalización, el problema del mandante-mandatario y sus dos etapas es igual al conocido problema de la empresa de propiedad de accionistas donde los accionistas ejercen sus derechos, mediante un directorio representativo, sobre los gerentes de empresa, quienes a su vez deben manejar a sus empleados.

- En la primera etapa, el control de los votantes sobre los políticos usualmente es defectuoso por varias razones. Primero, existe el problema de acción colectiva (ver el Capítulo 1): es difícil que agentes individuales cooperen para conseguir sus intereses comunes. En segundo lugar, las instituciones políticas que implícitamente representan a los votantes — los partidos políticos — también enfrentan problemas de acción colectiva. Tercero, la información que poseen los votantes acerca de adecuación, cantidad y calidad de los bienes públicos (y las alternativas tecnológicas para producirlos) es imperfecta.
- En la segunda etapa, resulta igualmente difícil para los políticos controlar a los empleados públicos. La dificultad particular radica en poder definir y medir con alguna precisión muchos de los productos de la

administración pública (un problema mayor que el que se presenta en la empresa privada), de ahí la dificultad de supervisar el desempeño de sus funcionarios. No es fácil someter los típicos bienes y servicios estatales a la prueba del mercado.⁴

Los arreglos políticos que afectan los esquemas institucionales, especialmente en los países en desarrollo, siguen siendo materia de mucho debate entre cientistas políticos y sociales. Aquí pueden formularse algunos comentarios globales sintéticos — primero con respecto a las limitaciones a la acción colectiva de los votantes (Etapas 1), y segundo acerca de cómo los intereses particulares afectan las Etapas 1 y 2.

Limites sobre la acción colectiva de los votantes

La acción colectiva de los votantes que buscan políticos que representen sus intereses (Etapas 1) se ve dificultada por varias razones.

- Primero, las reglas de votación que estimulan la fragmentación y multiplicación de partidos sirven a ciertos intereses particulares (provisión de bienes privados) más que al interés común (provisión de bienes públicos). A mayor fragmentación, habrá más partidos que representen intereses particulares en lugar de intereses generales, en tanto que para crear coaliciones de gobierno, los partidos transarán intereses particulares (Cox y McCubbins 1996; Geddes 1994).
- Segundo, la asimetría de la información puede dañar los “verdaderos” intereses de los votantes y llevar a un sistema clientelista de transacción de favores personales a cambio de votos. La falta de educación de los votantes y la comunicación e información deficientes (incluso los medios de comunicación deficientes) les permiten a los políticos y partidos conseguir votos mediante la provisión de bienes privados (como acceso a beneficios estatales) a costa parcial (aunque no completa) de los bienes públicos. Los políticos y los partidos políticos necesitan un ejército de personas para conceder estos favores y a la vez necesitan recompensarlas, típicamente con puestos de trabajo en el gobierno (Geddes 1994; ver también el Recuadro 6.2 del Banco Mundial 1997a, donde se describe la “máquina política” que caracterizó a muchas ciudades estadounidenses en el siglo XIX).
- Tercero — y relacionado a la información asimétrica — las reglas y las prácticas de los partidos políticos

afectan su capacidad de respuesta a los votantes. Los candidatos seleccionados por partidos "cerrados" y dominados por oligopolios tienen mayor latitud para actuar conforme a sus propios intereses o a los de los grupos de interés que les brindan respaldo financiero, más que conforme a los intereses de los votantes. Los candidatos elegidos por las bases de partidos "de masa" pueden alterar el liderazgo partidista, y por tanto podrán afectar las políticas del partido, presuntamente a favor del interés común.

- Finalmente, el éxito de la acción colectiva depende de la "trayectoria" escogida. (North 1990). Es decir, los distintos países parten con situaciones históricas distintas; las normas informales cambian más lentamente que las formales y el éxito es logrado tras repetidos intentos de acción colectiva. Por tanto, aún cuando las reglas políticas formales son fáciles de redactar, las prácticas que garantizan el cumplimiento del espíritu de estas reglas toman tiempo. Así, la práctica democrática requiere de tiempo para madurar.

Intereses especiales y otros problemas

Los intereses especiales (económicos, políticos o civiles) cobran importancia en la medida en que los votantes carecen de control. Pueden influir a los políticos, por lo general a través del financiamiento de campañas, (Etapa 1) a la vez que, mediante la "colonización" de organismos gubernamentales (por medios monetarios o de influencia), pueden limitar el control que tienen los políticos sobre la administración pública (Etapa 2). Si la práctica democrática es débil, quizás por consecuencia del problema de acción colectiva de los votantes, y si la sociedad se encuentra fragmentada (particularmente por diferencias económicas, sociales, ideológicas o étnicas), se registra una producción insuficiente de bienes públicos, incluyendo la buena administración pública. Esto se asemeja al argumento de Olson (1993) sobre las condiciones que dan origen a "bandoleros de paso", vale decir, aquellos gobernantes cuya influencia es tan débil que se consumen los ingresos públicos en lugar de invertirlos en la producción de bienes públicos. (Los "bandoleros permanentes", vale decir aquellos gobernantes con más influencia de poder, muestran interés en la provisión de bienes públicos que induzcan al crecimiento, de manera de poder seguir cobrando impuestos en el futuro.) Esta producción insuficiente de bienes públicos se debe a dos razones: primero, la frag-

mentación del poder, como ya lo establecimos en el caso de la fragmentación partidaria, conduce a la transacción de intereses particulares en la toma de decisiones políticas. Segundo, cuando la fragmentación se expresa en términos de inestabilidad y discontinuidad política en el tiempo, los políticos, conscientes de sus escasas probabilidades de permanecer en el poder durante mucho tiempo, buscarán proveer bienes privados que les proporcionen una ventaja de corto plazo, más que bienes públicos, que tendrían más posibilidad de asegurarles un respaldo ciudadano de largo plazo. Las disposiciones constitucionales suelen tener "puntos de veto" en nombre del control y el equilibrio (Cox y McCubbins 1996), tales como los controles del presidente y el congreso, la revisión judicial y el límites de mandatos para los presidentes. Estos controles y equilibrios existen en nombre de un control prudente de buen gobierno, pero frecuentemente también reflejan intereses en competencia que se tienen desconfianza mutua.

Además de los problemas que plantean los grupos de interés, los problemas de la Etapa 2 son exactamente iguales a los que enfrenta cualquier organización. Además, mientras más grande sea la organización y más difícil sea supervisar sus productos y conductas, más grave será el problema. Las organizaciones intentan superar el problema mediante esquemas que determinan cómo se ejerce la autoridad (la naturaleza del contrato implícito con otros empleados); la oferta de gratificaciones; el fomento de la lealtad hacia la organización; y la promoción del establecimiento de normas de conducta (Simon 1991).⁵ Es indudable que las dificultades que implica imponer estos tipos de disposiciones se vean afectadas por los distintos "rasgos culturales". Cabe destacar que en sociedades en las cuales hay más capital social ("normas de reciprocidad y cadenas de compromiso cívico" (Putnam 1993, p. 169)), es probable que la administración de las organizaciones sea más fácil.

"Modelos" de administración pública

El modelo jerárquico

Con el fin de tratar los problemas genéricos de la "producción" en el sector público, las administraciones públicas han surgido como entidades distintas a las empresas privadas. El primer modelo moderno de administración pública surgió en los países del Atlántico Norte que se modernizaron en el siglo XIX. Fue elaborado como una respuesta a la interferencia política, corrupción y falta de profesionalismo prevale-

cientes en el entonces servicio público. La esencia de este modelo, ahora clásico, y que denominaremos modelo jerárquico, sigue en gran medida casi intacto. Este modelo utiliza dos "técnicas" para mejorar la relación mandante-mandatario, y por lo tanto para fomentar el gobierno más eficiente y honesto en favor del interés público: controles y equilibrios entre los diversos poderes políticos y una forma jerárquica de organizar la administración pública sobre la base de un control centralizado.

En primer lugar, por lo general los controles y equilibrios se hallan insertos en una separación constitucional de poderes, la cual estipula la especialización de funciones, "segundas opiniones" en la toma de decisiones y una supervisión mutua del comportamiento de dichos poderes. Los políticos electos del poder ejecutivo y legislativo tienen un rol dominante en la formulación de políticas.⁶ Los políticos supervisan la ejecución de políticas, pero están restringidos por reglas que limitan su interferencia en la administración pública profesional. Otras instituciones, particularmente el poder judicial y el contralor público, brindan una supervisión externa independiente.

Segundo, las formas jerárquicas y centralizadas de organización de la administración pública, ("comando y control") tienen como fin brindar un medio de creación de funcionarios públicos profesionalizados que responden a un mandato político amplio, pero que están aislados de la influencia política individualizada. En su forma idealizada (más o menos como lo definió Weber en 1968), el modelo jerárquico se caracteriza por lo siguiente:

- El negocio está organizado en unidades especializadas desde las cuales información financiera y técnica precisa fluye hacia arriba, abajo y transversalmente, las órdenes se obedecen, los organismos cooperan y la toma de decisiones se delega al nivel apropiado (inclusive la descentralización hacia unidades políticas de gobierno independientes).
- El personal es empleado estrictamente en base a sus méritos y conforme a reglas que relacionan las escalas salariales con puestos de trabajo definidos, y proveen procedimientos abiertos y justos para la contratación, despido y ascenso (y generalmente ofrecen un sistema de permanencia vitalicia y otros incentivos no salariales).
- Los presupuestos (ingreso y gasto planificado) son previstos de manera exacta, y los sistemas financieros verifican que los gastos se efectúen de forma honesta y conforme a estos presupuestos.

- Los registros son precisos y los procedimientos están codificados.

En general, el modelo jerárquico ha funcionado bien en los países más avanzados para circunscribir la libertad de los políticos y funcionarios públicos para que no actúen fuera del interés público y para crear un servicio público profesionalizado. Por lo general, estos países cuentan con administraciones públicas honestas y competentes que proveen una amplia gama de servicios. Desde luego, la interferencia política, la corrupción, la incompetencia, etc., están presentes en las administraciones públicas de estos países. Podría suponerse que no hay nada más que diferencias de grado entre las naciones más avanzadas y las menos desarrolladas, pero, en lugar de eso, suponemos que hay un efecto de umbral: en una parte del umbral el sistema se desempeña de manera adecuada a pesar de las debilidades; y en el otro, las debilidades son suficientes como para socavar el sistema.

Aunque ha tenido un buen desempeño en los países más avanzados, el modelo jerárquico se encuentra bajo presión. El modelo se originó cuando el gobierno era pequeño. En 1890, menos del 10 por ciento de los gastos de los países de la actual OCDE provino del sector público. Pero la función del estado se expandió enormemente (al menos hasta la década de los ochenta), y en 1995, esta porción creció a casi el 50 por ciento (Figura 1 del Banco Mundial 1997a). Este crecimiento ha producido grandes organizaciones públicas difíciles de controlar y más fáciles de ser "capturadas" por los intereses especiales. Esto ha conducido a ineficiencia e inflexibilidad, en tanto que los ciudadanos, más desconfiados del estado que en tiempos pasados, han expresado una creciente insatisfacción.

La Nueva Administración Pública

Por estas razones, todos los países avanzados han experimentado con la modificación del modelo jerárquico. Se conservan los mismos controles y equilibrios y los experimentos se han aplicado a la jerarquía misma. Pero aunque es difícil identificar un patrón único (ver Laking 1996), los gobiernos han experimentado de manera constante con nuevas técnicas presupuestarias, aunque no siempre con éxito; de hecho, frecuentemente las nuevas técnicas tienen un menor control presupuestario. Además, han explotado la informática y las nuevas tecnologías de comunicaciones. Más recientemente, han ejercido un mayor control sobre el crecimiento del empleo público.

Dos temas específicos sobre estas reformas, uno en

relación con lo que hacen los gobiernos, el otro con respecto a cómo lo hacen, anuncian el surgimiento de nuevas ideas radicales que apuntan a un nuevo modelo.

- Casi todos los gobiernos de los países avanzados han experimentado con "contestabilidad", delegando actividades al mercado o simulando condiciones de mercado en diversas formas: privatización y corporatización, esquemas de "vouchers" (o donde el estado financia un servicio, típicamente la educación, pero el mercado lo provee), externalización, cobros por los servicios ofrecidos por los departamentos gubernamentales (incluso cobrados a otros departamentos), transferencia de fondos a los usuarios y delegación de actividades a niveles inferiores de gobierno.
- Un menor número de gobiernos están probando una gama de opciones y experimentos para cambiar la forma de hacer negocios (ver Reid y Scott 1994; Holmes y Shand 1995; Nunberg 1995; Laking 1996). Hay un movimiento de nuevas ideas que se concentran en el mejoramiento del desempeño, trasladando el énfasis desde el control de los insumos al control de los productos, permitiendo así una mayor discreción gerencial, y en la promoción de una mayor transparencia y responsabilidad. Las nuevas ideas han sido nutridas por un activo debate académico que refleja enfoques en competencia. El enfoque de la denominada literatura de la "opción pública" (*public choice*, en inglés) enfatiza la necesidad de restringir la libertad de los burócratas mediante controles verticales. El enfoque sobre la relación mandante-mandatario se concentra contrariamente en el uso de incentivos e información para dar mayor libertad a los burócratas (ver Aucoin 1990 acerca de las tensiones entre estos métodos). Algunos autores han examinado las limitaciones de las nuevas ideas en la resolución de los problemas que presentan las administraciones públicas de los países más avanzados (ver, por ejemplo, Moe 1994 y Savoie 1995).

Es prematuro hablar de consenso, pero existe una convergencia de ideas en torno a un nuevo modelo prometedor surgido a partir del debate. Nos referiremos al nuevo enfoque como la Nueva Administración Pública.⁷ Éste ha evocado un amplio interés en América Latina y el Caribe, al igual que en otras economías en desarrollo y en transición. El modelo emergente, en tanto que se aplica a la administración pública, puede ser caracterizado de acuerdo a cuatro líneas, cuyo punto en común es lo que toman

prestado de los métodos de gestión del sector privado:⁸

- *Delegación de la toma de decisiones.* La reducción de la carga de las reglas jerárquicas y la promoción de una mayor discreción en los niveles inferiores de jerarquía (agencias operativas, organismos regionales, gobiernos subnacionales) permiten tomar decisiones adecuadas, ya que los encargados de ellas están más próximos al problema y tienen objetivos más claros.
- *Orientación hacia el desempeño.* El cambio en la relación de responsabilidad, desde un énfasis en los insumos y el cumplimiento legal a un énfasis en los productos, provee incentivos que conducen a una mayor efectividad.
- *Orientación hacia el cliente.* El informar y "escuchar" a los clientes del sector público le permite a los gobiernos comprender sistemáticamente lo que quieren los ciudadanos y responder con productos más apropiados.
- *Orientación de mercado.* Un mayor aprovechamiento de los mercados o cuasi mercados, por lo general a través de contratos de gestión y personal, la competencia entre los organismos públicos, el cobro entre los organismos y la externalización, mejoran los incentivos orientados al desempeño.

A medida que se aplican estos tipos de reformas progresivamente, su orientación por lo general apunta a cambiar las características organizacionales de las administraciones públicas hacia:

- una ordenación más estratégica de la formulación de políticas;
- un cambio en la forma en que los organismos se organizan, por ejemplo, separando el diseño de políticas de su implementación y del financiamiento de su provisión;
- un sistema de gestión financiera que enfatice los resultados, entregue un costeo completo, contabilice todos los insumos y los productos, a la vez que descentralice los controles de gastos *ex ante*; comúnmente, los controles se hacen menos específicos (categorías presupuestarias más amplias, por ejemplo) y no se eliminan los controles externos, sino que se cambian de *ex ante* a *ex post*; y
- un sistema de personal descentralizado que ponga mayor énfasis en la gratificación por el desempeño.

Desde la década de los ochenta, la mayoría de los países industrializados han avanzado en diversos frentes relacionados con este nuevo modelo. Un número pequeño de éstos, principalmente Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, han llevado a cabo reformas integradas de gran

envergadura bajo el espíritu del nuevo modelo. Islandia, Suecia, Chile y Singapur también han emprendido reformas en una senda similar. Por ejemplo, Australia ha redefinido las responsabilidades de gestión del gabinete, ministerios y departamentos, de tal manera de crear un control central más sólido (a través de la toma de decisiones estratégicas, presupuestos y evaluación) y dar una mayor autonomía de gestión a los departamentos. El Reino Unido ha devuelto hasta el momento dos tercios del empleo público a los organismos ejecutivos con el fin de separar la formulación de políticas de su implementación y proporcionar a esos organ-

ismos mayor discreción en su gestión y desempeño. El caso neocelandés es de especial interés. Es el país en que se ha aplicado el modelo de una manera más completa, conceptualmente rigurosa e integrada (Recuadro 7.2).⁹

Las reformas de Nueva Zelandia, Australia y el Reino Unido están produciendo muchos beneficios en cuanto a mayor eficiencia y mejores servicios, aunque no siempre sin controversia. Nueva Zelandia y el Reino Unido han sido los únicos países de la OCDE capaces de reducir el empleo central del sector público durante la década de los ochenta y principio de los noventa. Las encuestas efectua-

RECUADRO 7.2

Nueva Zelandia: Un ejemplo líder de la Nueva Administración Pública

El gobierno que asumió el poder en Nueva Zelandia en 1984, enfrentado a una profunda crisis económica, emprendió un programa de reformas macroeconómicas y estructurales, pero todavía se encontró con la carga de un gran sector público ineficiente y con poca capacidad de respuesta. El primer paso fue instituir un programa de gran envergadura para corporatizar, luego privatizar, una gran parte del sector público (servicios públicos, manufactura, actividades de servicio). Luego, a partir de 1988, con la ayuda de nuevas teorías sobre administración pública, el gobierno se embarcó en un proceso de reforma del sector público central de una manera más radical que lo visto en cualquier otro país en este siglo. Las reformas se inspiraron en la idea de que los incentivos del sector público estaban errados y podían ser mejorados, copiando lo que había en el sector privado. La reforma ha estado dominada por la idea del establecimiento de relaciones de estilo contractual entre el gobierno como comprador y los organismos gubernamentales como proveedores (es decir, la Etapa 2 de la relación mandante-mandatario descrita en el texto principal).

Las reformas al sector público neocelandés se caracterizan por los siguientes elementos principales:

- *Responsabilidad y relaciones laborales.* Los titulares de departamentos (es decir, los ministerios) pierden su titularidad vitalicia y ahora trabajan, como gerentes, conforme a contratos de desempeño especificados y negocian con los ministerios pertinentes, y tienen la libertad de dirigir sus departamentos según lo

deseen. Los empleados del sector público ahora trabajan conforme al derecho laboral privado (y en las mismas condiciones que cualquier empresa privada).

- *Definición del desempeño y delegación de autoridad.* Los gerentes son responsables ante los ministerios por los bienes y servicios producidos según contratos de adquisición anuales y los ministros son responsables por los resultados (el efecto de éstos en la comunidad). Los ministerios son libres de comprar servicios de otras fuentes públicas o privadas. Los gerentes toman todas las decisiones de gastos corrientes y de capital. Para evitar conflictos de intereses, han sido separadas en distintas agencias la asesoría de políticas y la provisión de servicios.
- *Rendición de cuentas, supervisión y coordinación.* La supervisión del desempeño requiere — como el *quid pro quo* de la mayor autonomía de los gerentes — de un presupuesto financiero y una rendición de cuentas financieras sistemática sobre una base devengada, exactamente como sucede en el sector privado (incluyendo el tratamiento de activos y de la depreciación). Los ministros coordinan la política estratégica especificando y publicando los resultados que se buscan a través de comités interministeriales especializados y separando la provisión de asesoría sobre las políticas de los servicios.

Fuente: Bale y Dale (1998) y Schick (1998)

adas en Nueva Zelanda y Australia generalmente respaldan la visión de que los beneficios de mayor eficiencia superan sus costos. Pero es demasiado temprano para dar un veredicto exhaustivo acerca de los beneficios o viabilidad del nuevo enfoque.

Algunos países avanzados siguen viendo con cautela la Nueva Administración Pública (ver Nunberg 1995 y Laking 1996). Japón, Alemania y Francia han tenido cuidado de mantener tradiciones burocráticas básicas, aunque han emprendido reformas graduales de orientación hacia el desempeño (tales como un uso más intensivo de la evaluación formal de las políticas existentes, un mayor uso de la medición del desempeño, al menos en la generación de informes, descentralización, contratación externa más amplia de servicios sujetos a licitaciones y más atención a la calidad de los servicios). Estos países han mantenido la tradición jerárquica, aduciendo que es necesario mantener una ética de servicio público, administración equitativa del derecho y la política fiscal, gestión eficiente del servicio y control del tamaño y de las finanzas del sector público.

Voz

La nueva administración pública enfatiza la orientación hacia el cliente. Lo anterior se asemeja a un enfoque similar que ha surgido de una tradición diferente. Lo que podríamos denominar un modelo de "voz" enfatiza un mejor desempeño del sector público mediante técnicas de "escuchar" o "participar" más que a través de la reforma del sector público en sí.¹⁰ Paul (1998) describe la utilización exitosa de una "tarjeta de calificación" para proporcionar retroalimentación sobre los servicios públicos en Bangalore, India, presionando así por una mejoría en los servicios. El uso de la "voz" comparte algunos fundamentos con la orientación hacia el cliente de muchas iniciativas de la Nueva Administración Pública, tal como la Carta del Ciudadano en el Reino Unido. Sin embargo, sus proponentes tienden a enfatizar su uso en situaciones en las cuales los ciudadanos están políticamente marginados (en nuestra terminología, cuando el mandante/votante no puede controlar al mandatario/gobierno).

La administración pública en América Latina y el Caribe

El desempeño de las administraciones públicas

Los países de América Latina y el Caribe en cierta medida

copiaron el modelo jerárquico al crear sus propias administraciones públicas. Pero aún cuando los gobiernos de la región han tenido una efectividad impresionante en la ejecución de profundas reformas económicas y sociales desde la década de los ochenta, la mayoría de éstos siguen siendo débiles en cuanto a la provisión de servicios públicos. El modelo jerárquico no ha funcionado bien. De hecho, el diagnóstico es que las administraciones públicas de la región poseen un control excesivo. Así, no es de sorprender que las técnicas de la Nueva Administración Pública hayan captado atención.

Un buen punto de partida es preguntarse cuán buena ha sido la respuesta de los gobiernos y las administraciones públicas en América Latina y el Caribe frente a las crisis que las han afectado desde la década de los ochenta. La respuesta, que no puede ser sino ser impresionista, es mixta. Muchos gobiernos de la región son conocidos por la mala calidad de sus servicios y su excesiva regulación. Pero existe otra dimensión: la región ha alcanzado logros sustanciales en cuanto a estabilización económica. También ha hecho mucho por cambiar el papel del estado mediante reformas estructurales que enfatizan la privatización y desregulación. Muchos países desarrollados han elaborado instituciones reguladoras efectivas, incluyendo bancos centrales autónomos, organismos supervisores en los mercados financieros y agencias que salvaguardan los mercados competitivos y regulan los monopolios naturales. Además, estos países han descentralizado sus gobiernos considerablemente. La región es la única del mundo que ha revertido el crecimiento en el tamaño del gobierno en los últimos años: el gasto público en los países de América Latina y el Caribe representaba un promedio del 14 por ciento del PIB al comienzo de la década de los sesenta; aumentó al 26 por ciento al inicio de los ochenta, pero disminuyó al 22 por ciento durante la primera mitad de la década de los noventa (Banco Mundial 1997a, Figura 1.2). Pero esto puede ser una señal tanto de crisis fiscal como de responsabilidad fiscal. La impresión general es la de un conjunto de países que, con algunas excepciones, ha sido capaz de dismantelar gran parte del antiguo estado, pero no ha contado con los recursos o la capacidad para reconstruir una administración pública apropiada para el nuevo estado.

Los problemas de gobierno se reflejan en las medidas de la percepción de los inversionistas acerca de la calidad del gobierno de la región. Si se consideran tres indicadores de la percepción de los inversionistas extranjeros presentadas

en el Capítulo 1: nivel de corrupción (Figura 1.5), estado de derecho (Figura 1.6) y calidad de la burocracia (Figura 1.7), el puntaje promedio de los países de América Latina y el Caribe en 1998 indica niveles de gobernabilidad comparables con los de África y el Medio Oriente, a la vez muy inferiores a los de Asia Oriental y los países industrializados. Por otro lado, estos indicadores han registrado una notable mejoría desde 1984.¹¹

¿Qué hay detrás de este mal desempeño? Nuevamente, los diferentes estudios ilustran un cuadro anecdótico ya conocido de una administración pública demasiado centralizada, regulada, rígida y desmotivada.

Muchos estudios acerca de la burocracia y la administración pública de América Latina concluyen que ciertas características parecen ser persistentes a pesar de los constantes esfuerzos de las reformas. Entre las características que se citan frecuentemente se encuentran la excesiva centralización de la autoridad, la inestabilidad de supervisión, el legalismo, la comunicación inadecuada y la gestión incompleta de personal (Hopkins 1991, p. 701). Otro estudio presenta el siguiente argumento:

La mayor parte de los sectores públicos de América Latina está afectada por políticas y prácticas de servicio público contraproducentes que les impiden reclutar y conservar funcionarios altamente calificados y motivarlos para que tengan el mejor desempeño posible. [...] Procedimientos y prácticas excesivamente rígidas limitan la capacidad que tienen los administradores públicos en América Latina y el Caribe para afectar el desempeño de sus empleados significativamente. [...] Finalmente, a menudo la estructura institucional en la cual deben operar los administradores del sector público en América Latina y el Caribe está tan llena de trámites burocráticos y responsabilidades superpuestas, que resulta extraordinariamente difícil adoptar alguna acción significativa, menos aún poder manejar efectivamente los complejos programas y la enorme cantidad de empleados (Reid y Scott 1994, p. 39).

A la luz de este panorama, no es sorprendente que los diagnósticos predominantes de muchos gobiernos en América Latina y el Caribe sean que sus administraciones públicas padecen de un control excesivo, diagnóstico que,

hasta cierto punto, es compartido por las instituciones financieras internacionales. Al menos de manera implícita, este diagnóstico indica que el enfoque tradicional de la administración pública ha fracasado. De allí el atractivo que ejercen los nuevos enfoques basados en la flexibilidad administrativa en el mercado. Así pues, existe un paralelo cercano con el diagnóstico que se hace del caso de las administraciones públicas de los países más avanzados.

La informalidad en la administración pública

Para América Latina y el Caribe sin embargo, este diagnóstico parece prematuro. En particular, no considera a las instituciones de la región que lideran el desempeño. Las administraciones en América Latina y el Caribe poseen reglas y estructuras formales muy coherentes con el modelo jerárquico (y centralizado) que prevalece en la mayoría de los países avanzados. Pero el comportamiento burocrático real es diferente. Como comenta Evans (1992, pp.176-177):

Hay una excesiva mas que deficiente oferta de burocracias. Éste no sólo es un problema en las sociedades post-coloniales de la región al sur del Sahara, sino que en países como Brasil, que goza de fuentes relativamente abundantes de mano de obra calificada y de una larga tradición de participación del estado en la economía, es difícil encontrar burocracias Weberianas predecibles y coherentes. La percepción corriente proviene de la tendencia habitual a que las organizaciones patrimoniales se disfrazen de burocracias Weberianas. Existe una abundancia de organismos que formulan reglas o que administran, pero la mayoría no tiene ni la capacidad de perseguir metas colectivas de una manera predecible y coherente, ni el interés en hacerlo.

Caracterizaremos esta diferencia entre las reglas aparentes de la jerarquía Weberiana y las reglas reales como "informalidad". La informalidad se produce cuando la conducta burocrática informal real no corresponde a las reglas formales. Aunque parecen ser cumplidas, las reglas son infringidas o tergiversadas; de hecho, el estado de derecho se encuentra socavado.¹²

La informalidad puede ser caracterizada en términos de las principales funciones del gobierno: toma de decisiones, reglas procesales y sistemas de gestión financiera y de personal. En el Recuadro 7.3 se proporciona el ejemplo de la informalidad

en el gobierno peruano. Los procesos de toma de decisiones se concentran en un pequeño número de personas y organismos y los beneficios de la delegación (y del contacto con los usuarios finales) son renunciados. Lo anterior refleja falta de cooperación y confianza. No obstante, la toma de decisiones también está fragmentada ya que los técnicos de niveles inferiores usualmente atesoran información técnica.

- Las reglas formales de procedimiento son excesivas ya que los agentes no confían en los empleados públicos. No obstante, las reglas tienen poco efecto limitado, sea debido a que un exceso de reglas implica reglas contradictorias (que en ocasiones reflejan un marco legal que ha sido diseñado en partes que no calzan), o debido a que no existe ningún mecanismo efectivo de supervisión y las reglas escritas simplemente pueden ser ignoradas. Frecuentemente, cuando se detecta que una ley es inefectiva, se promulga otra, generalmente sin un esfuerzo suficiente para anular el efecto de la primera. Un efecto es minimizar la cantidad de interacciones (es decir, transacciones): los organismos no se coordinan, atesoran la información. Otro efecto es que se estimulan las soluciones informales. Si los ministerios ejecutivos no funcionan, se crean organizaciones fuera de la estructura administrativa formal. Si los funcionarios de carrera pública son ineficientes, se hacen nombramientos *ad hoc* para hacer el trabajo. Por supuesto, otro efecto es el estímulo de la conducta oportunista, corrupción y evasión de deberes.
- Se ignoran las reglas de personal basadas en el mérito favoreciendo en vez procedimientos que permiten el empleo por razones de influencia política o confianza personal. En general, el sistema de mérito oculta el uso de la influencia política o la selección de los empleados que serán leales en el ámbito personal. O bien el sistema se transgrede a través de nombramientos *ad hoc*.
- Las reglas para la determinación y ejecución de presupuestos suelen tener poco significado. Muchas iniciativas públicas, tales como las franquicias tributarias, escapan al presupuesto.¹³ Los presupuestos no son realistas; aumentos inesperados en el gasto y disminuciones repentinas en los ingresos son la norma. La información que proveen las agencias sobre el gasto es inexacta, a menudo deliberadamente. Así, el presupuesto ejecutado no se asemeja a lo planificado originalmente. En el Recuadro 7.4 se proporciona la descripción sucinta de Caiden y Wildavsky (1974) del círculo vicioso de incer-

tidumbre e informalidad que caracteriza a los sistemas presupuestarios de los países en desarrollo.

La informalidad es un esquema institucional con costos y beneficios nacionales. El oportunismo (corrupción, fraude, influencia política y "rent-seeking") y la ineficiencia prosperan y son "institucionalizados" en tanto que aumentan los costos de las transacciones burocráticas. Por otra parte, la informalidad permite que se completen algunas transacciones esenciales a pesar de las reglas existentes. A menudo se produce un círculo vicioso mediante el cual el fracaso del estado genera más reglas correctivas, aplaudidas tanto por el reformador como por el oportunista; el reformador con ideas formalistas equivocadas acerca de cómo se introducen reformas y el oportunista, sabiendo que no habrá tales reformas y que podrá continuar con su oportunismo. De hecho, la existencia de muchas leyes (contaminación legal) puede ser la antítesis del estado de derecho. La informalidad parece reflejar la brecha entre las expectativas de lo que debería estar haciendo el estado y lo que en realidad puede hacer.

Desde luego, la caracterización de la informalidad arroja un diagnóstico completo de los problemas de la administración pública en América Latina y el Caribe. Existen otros elementos importantes, tales como los bajos salarios y la poca preparación, además de una estructura salarial corrupta, los cuales no han sido mencionados anteriormente (aunque indudablemente están vinculados a la informalidad). Aún más, nuestra caracterización acerca del modo dominante de conducta informal ha sido estilizada y generalizada. En realidad, la informalidad es un fenómeno mundial en la administración pública de países en desarrollo y tampoco está ausente en los países avanzados.

Chile ha reducido la informalidad a través de un largo proceso de construcción y reforma, y en la actualidad se acerca a la de los países más avanzados (ver el Recuadro 7.5). Costa Rica, Colombia, y hasta cierto punto Brasil y Venezuela, también son países que se han beneficiado de una historia de relativa estabilidad, la que ha permitido que surja un mejor servicio público (aunque la reciente crisis política de Colombia ha significado algún deterioro). Algunos de los países anglófonos del Caribe también ofrecen un contraste interesante. Estas naciones tienden a tener marcos legales más claros (con una menor superposición entre los organismos), un servicio público más profesionalizado y centralizado, controles de personal y finanzas efec-

RECUADRO 7.3

La informalidad en el gobierno peruano

El gobierno del Perú que llegó en 1990 implementó un programa generalizado de cambios económicos, sociales y políticos. El gobierno logró algunos avances de gran magnitud en el establecimiento de un gobierno confiable y efectivo. El tamaño y alcance del sector público han sido reducidos a dimensiones mucho más manejables, y la naturaleza del gobierno ha cambiado sustancialmente, desde la defensa de los derechos de propiedad privada y la liberalización del mercado hasta la provisión de servicios dirigidos a los pobres. Pero la calidad de la mayoría de los servicios públicos sigue dejando mucho que desear. Las reformas del sector público han sido altamente selectivas, eludiendo organismos inefectivos existentes para concentrarse en unas pocas organizaciones privilegiadas (algunos ministerios y organismos autónomos) que han encabezado las reformas del gobierno.

La característica más evidente del sistema peruano de administración pública — que no ha cambiado con el nuevo gobierno — es que el sistema *de jure* en realidad está controlado en gran medida por un sistema *de facto* muy diferente. El sistema *de facto*, o informal, tiende a funcionar de la siguiente manera.

Un primer nivel de derecho (la Constitución y las leyes principales) prescribe una "forma ideal" de administración pública a la imagen de los países industriales avanzados, caracterizada por controles y equilibrios entre los poderes de gobierno, responsabilidad pública, formas jerárquicas de organización y un servicio público profesionalizado.

Pero el primer nivel de la ley es sistemáticamente eludido por las leyes de segundo nivel (a veces leyes, usualmente reglas operativas de menor nivel). Este segundo nivel produce, en efecto, elementos de gobierno paralelo con varios atributos elementales:

- En primer lugar, una estructura organizacional paralela (especialmente organismos autónomos clave) elude considerablemente la estructura del gabinete y de los ministerios.

- Segundo, los nombramientos temporales son importantes, particularmente en los puestos clave, en ausencia de una dotación de personal efectivo del sector en el servicio público permanente. Existe un bajo cumplimiento de las reglas de ascenso por mérito en el servicio público y la estructura salarial no es coherente.
- Tercero, el sistema de gestión presupuestaria y financiera es la contraparte de la estructura organizacional paralela: en el intertanto, un sistema altamente centralizado debilita el papel del gabinete y del congreso; existe poca supervisión efectiva; y el sistema de manejo de caja le permite al gobierno concentrarse en los objetivos que ha escogido.

En un esfuerzo por resolver las tensiones existentes entre el derecho escrito y la práctica informal, los gobiernos peruanos han tenido el hábito de intentar corregir defectos redactando más leyes, a menudo sin eliminar adecuadamente las leyes antiguas. Lo anterior ha llevado a una confusión legal, caracterizado por un "exceso" de leyes, lo cual socava el estado de derecho. Una manifestación de esto es la redundancia y superposición dentro del gobierno. Por ejemplo, los distintos ministerios, organismos autónomos y municipalidades tienen ámbitos de acción que compiten en conflicto y están descoordinados (especialmente en el área de servicios sociales e inversión en la infraestructura). Existe un círculo vicioso en la formulación de reglas, en tanto se agregan nuevos controles a la legislación ya existente, tales como legislación del personal y del presupuesto, en un esfuerzo por hacer que funcionen como deben. Pero, en vez, el resultado es una selva reglamentaria. Además, suele haber una mala supervisión del cumplimiento de las leyes. El bajo cumplimiento y la confusión legal se nutren mutuamente, y la combinación de ambos debilita fuertemente el estado de derecho — reglas conocidas, claras y aplicadas universalmente — dentro de la administración pública.

tivos y menos comportamiento oportunista que en otros países de la región. De hecho, el sistema de control funciona hasta el punto en que la centralización efectiva y la inflexibilidad asociadas a éste — en cierto modo, como en los países más avanzados — constituyen uno de los princi-

pales problemas que los reformadores deben abordar en el Caribe anglófono y en Chile.

Los orígenes de la informalidad

La informalidad, en el sentido de un estado de derecho

RECUADRO 7.4

Presupuestos e informalidad en los países en desarrollo

“Los gobiernos que tienen una posición muy sólida sobre las libertades de sus sujetos, pueden, no obstante, ser demasiado débiles para formular presupuestos de manera efectiva. La debilidad del gobierno en los países está al centro de sus problemas presupuestarios. Incapaces de recaudar impuestos en cantidades suficientes, y carentes de control en una parte significativa de los recursos que logran captar, los gobiernos funcionan bajo un aura perpetua de crisis financiera. Cuando llega el momento de separar la retórica de la realidad, usualmente es el ministerio de hacienda el que carga el peso de la decisión. Temeroso de ser culpado cuando se acabe el dinero y ansioso de responder a lo que percibe como verdaderas prioridades para los gobiernos existentes, el ministerio de hacienda busca protección desesperadamente frente a lo inesperado. El mantenimiento de la liquidez se transforma en el motivo principal de sus actividades. En condiciones normales de extrema incertidumbre (si no de franca ignorancia), este deseo entendible conduce a una serie de formas de estimación conservadoras, demoras en el desembolso de fondos y cantidades desmesuradas de trámites que ya hemos descrito. Estos procedimientos cumplen su propósito en un primer momento; el excedente es protegido por un tiempo limitado, el ministerio de hacienda

puede adaptarse a las circunstancias cambiantes postergando las decisiones, y las causas de la incertidumbre se dirigen hacia los departamentos operativos. A la vez, éstos responden tratando de estabilizar su propio entorno. Los departamentos retienen información sobre saldos no gastados, incrementando así su ejecución presupuestaria, con el fin de retener un poco de flexibilidad. Se hacen más políticos porque deben hacer esfuerzos incesantes por conservar el dinero que ostensiblemente les fue asignado para que el ministerio de hacienda no se los quite de vuelta. Finalmente, buscan su propia forma de financiamiento a través de impuestos predestinados, o se separan para formar organizaciones autónomas — una secuencia de eventos estimulada por los donantes extranjeros que buscan estabilidad a través de la creación de organismos receptores con quienes puedan tener relaciones más predecibles. Puesto que el presupuesto oficial no es una guía confiable de lo que pueden gastar efectivamente, los departamentos no se motivan a tomarlo en serio. La superfluidad adquiere dimensiones impresionantes y refuerza las tendencias del ministerio de hacienda a desconfiar de los departamentos y ponerlos en una variedad de camisas de fuerza”.

—Caiden y Wildavsky 1974, p. 302

débil, es una característica fundamental de muchos países de la región, que penetra los sectores público y privado. No es simplemente un problema técnico que puede ser corregido mejorando las reglas. Algunos apuntan a sus orígenes en la historia colonial (remítase a de Soto 1989 y Hopkins 1991). (Esto puede aplicarse más a los países hispano parlantes que a los países de habla portuguesa o inglesa). Otros apuntan a los bajos niveles de confianza generalizada (o capital social) que en ocasiones caracterizan a estas sociedades, y de igual forma, a la importancia de las redes privadas en las transacciones del sector moderno. Pero cuando los gobiernos no desean, o no pueden, obedecer las reglas que ellos mismos han establecido, de seguro que la informalidad también exista como política. Un reciente estudio efectuado por la CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y El Caribe 1998) sostiene que los esquemas fiscales no transparentes (infor-

males, en nuestra terminología) representan a muchos países de la región. El estudio sostiene que estos esquemas son formas de evadir la falta de consenso político de la sociedad con respecto al papel del estado, incluyendo su tamaño y forma de financiamiento.

El problema político se puede resolver en términos institucionales. Anteriormente, en este capítulo, sugerimos que el votante/mandante tendría dificultades para controlar al político/mandatario: *si* las reglas de votación llevaran a una fragmentación dentro o entre los partidos políticos; *si* la asimetría de la información ayudara a preservar los patrones clientelistas de la actividad política; *si* las reglas partidistas crearan partidos cerrados y controlados en forma oligopolística (más que partidos abiertos y masivos); y *en la medida en que* las democracias fuesen “jóvenes”. En estas condiciones, en las cuales el votante/mandante es débil, la escena política es dominada por los grupos de interés. En la medida que los

grupos de interés estuvieran fragmentados y que ninguno tuviese la esperanza de ejercer el poder durante un período de tiempo más prolongado, además podría esperarse una producción insuficiente de bienes públicos (y un debilitamiento de la administración pública) debido a que estos intereses tendrían los incentivos para actuar como “bandidos de paso” más que como “bandidos permanentes”.

Aunque es difícil encontrar evidencia concluyente sobre la materia, una hipótesis sólida debe ser que, en muchos países de la región de América Latina y el Caribe, los votantes han tenido dificultades para votar efectivamente acerca de la producción de bienes públicos, dejando así el campo abierto para intereses especiales.

- Al comparar seis países bajo un sistema democrático en América Latina durante el periodo después de la segunda guerra mundial, Geddes (1994, Capítulo 5) demuestra que era más probable legislar acerca de introducir reformas legales a la administración pública y prolongarlas cuando el poder estaba dividido más uniforme y establemente entre un número reducido de partidos.
- Niveles educacionales generalmente inferiores, comunicaciones más deficientes y medios de comunicación masivos menos desarrollados en América Latina y el Caribe, en comparación a los de los países más avanzados, pueden conducir al tipo de asimetría de información que permite que prospere una política clientelista, o “mecanizada”. Geddes (1994, p. 86-89) describe la forma en que funciona la máquina política en Brasil: los políticos ganan votos, en parte, mediante *cabos eleitorais* (“jefes de campaña electoral”) como intermediarios, los cuales conceden favores privados, tales como acceso a beneficios estatales. Para funcionar, este sistema requiere de mucho clientelismo en forma de empleos públicos.
- La efectividad de la acción colectiva de los votantes también puede provenir de la democrática, es decir, la medida en que se haya repetido el “juego” democrático. En general, las democracias en América Latina y el Caribe es más joven; además, han estado más interrumpidas por interludios no democráticos que en los países de la OCDE. Por ejemplo, el sufragio universal para los varones se logró en 1921 en la mayoría de los países de Europa Occidental y América del Norte, pero no se dio hasta 1970 en una muestra de países de América Latina (Engerman, Haber y

Sokoloff 1998).

Sin embargo, hay una fuerte ola democratizadora en la región, y a medida que los votantes se están haciendo más activos, las presiones por formalizar el sector público van creciendo.

La experiencia regional en las reformas

Ha habido una variedad de enfoques en cuanto a la reforma del sector público en la región. Tenemos que aprender muchísimo más acerca de los resultados de estas iniciativas, pero estamos en una posición que nos permite hacer unas cuantas generalizaciones, o por lo menos, proponer algunas hipótesis. Las reformas que han afectado al sector público pueden clasificarse en dos dimensiones. En primer lugar, estas reformas son discretas (o “aisladas”) — por ejemplo, las reducciones de tamaño — o representan cambios permanentes en el proceso, por ejemplo, las reglas y procedimientos que controlan el tamaño del aparato de la administración pública. Segundo, las reformas se han sido implementadas a través de “enclaves”— generalmente, entidades con fines particulares que están aisladas del resto de la administración pública o bien su implementación abarca toda la administración pública.

Los éxitos: Reformas “aisladas” y “de enclave”

A partir de la década de los ochenta, muchos países de la región han tenido éxito en diversas áreas de reformas de “primera generación”, incluyendo la estabilización macroeconómica; la reducción en el tamaño de la administración pública; la desregulación; la privatización; y la descentralización.¹⁴ También han habido algunas reformas exitosas en áreas específicas de la provisión de servicios, fundamentalmente en los fondos de inversión social.

En general, las reformas de la primera generación — reformas aisladas que frecuentemente están presentes en el desmantelamiento de las intervenciones públicas, más que en la construcción e implementación de las mismas—han sido logradas por pequeños grupos de personas, usualmente tecnócratas que no son funcionarios públicos permanentes. Frecuentemente, los éxitos en la provisión de servicios se obtienen mediante la creación de enclaves que se sitúan fuera de la estructura ministerial (y a menudo informan directamente al presidente, de manera de estar protegidos de los intereses externos); cuentan con un financiamiento protegido y están sujetos a reglas de control diferentes (usualmente reglas que permiten una mayor amplitud en

RECUADRO 7.5

La larga marcha de Chile para establecer una administración pública eficiente

La administración pública de Chile es una de las mejores de América Latina. Es eficiente en la provisión de servicios públicos, sus funcionarios son profesionalizados — competentes y honestos — y sus operaciones son predecibles. El caso chileno demuestra que “las instituciones públicas eficientes no se crean a partir de un acto puro de voluntad política, sino que son la acumulación de experiencia y capacidades durante largos períodos” (Marcel 1997), y muestra además un largo desarrollo secuencial — aunque acentuado por factores cíclicos — que culmina con la introducción de importantes reformas al estilo de la Nueva Administración Pública. En Chile, el servicio público profesionalizado comenzó a desarrollarse en los inicios de su historia post independencia. A medida que ha aumentado el tamaño del gobierno y ha cambiado su

antes y demostraron ser efectivas y más duraderas que en la mayoría de los países de América Latina.

Sin embargo, el entorno operativo de la administración pública se deterioró a partir de fines del siglo diecinueve. A medida que el congreso adquirió una función más extensa, el creciente uso de la influencia política comenzó a socavar la administración pública. Al mismo tiempo, una clase media emergente y una clase trabajadora urbana en crecimiento exigían un gobierno de mayores dimensiones. El incremento de los servicios públicos llevó a una expansión descontrolada de entidades públicas, empleo y gasto del sector público. El gobierno adoptó varias medidas centralizadoras en la década de los treinta con el fin de recuperar el control de la administración pública: se introdujeron reglas estrictas de administración para limitar la

RECUADRO 7.5

(Continación)

modestos logros compensatorios mediante la mejoría de las calificaciones de los servidores públicos, la racionalización de los procedimientos presupuestarios y el perfeccionamiento de la capacidad de la administración pública para diagnosticar sus propios problemas.

El gobierno militar que tomó el poder en 1973 intentó contraer las fronteras del estado, pero por sobre todo lo demás, cambió la forma de hacer negocios del estado, pasando de ser propietario y proveedor a regulador, y de la provisión de servicios centralizados a servicios descentralizados. Para hacer esto, se benefició de una administración pública profesionalizada, la cual recibió mucha presión a causa de los duros ajustes fiscales realizados a mediados de los setenta y durante casi toda la década de los ochenta. Pero para sostener las reformas, el gobierno también tuvo que enfrentar serios problemas que heredó de una administración pública deteriorada. Llevó a cabo varias reformas para centralizar el control financiero dentro del poder ejecutivo y reducir la influencia de los grupos de interés; unificar las escalas salariales de los funcionarios públicos y fortalecer las reglas metiocráticas; y simplificar la estructura organizacional y descentralizar las actividades o devolverlas al sector privado. (En 1986, el gobierno formalizó como ley la diferencia entre los ministerios formuladores de políticas y los organismos autónomos proveedores de servicios, creando así un sistema semejante al sueco y a algunos de los elementos innovadores de la administración pública introducidos en el Reino Unido y Nueva Zelandia durante los ochenta). Estas reformas llevaron a un sistema caracterizado por la combinación de un control centralizado y rígido de recursos (es decir, insumos) con una implementación descentralizada — en la ejecución presupuestaria, administración de personal y adquisiciones. (La implementación descentralizada propia de Chile, que no es una característica de muchos países en desarrollo, hace que la administración pública dependa

más de la honestidad y la devoción de sus funcionarios). Este sistema reformado fue, en gran medida, efectivo, pero más en el control macroeconómico que en la asignación de recursos o la provisión de servicios, debido a su dependencia en el control de insumos.

Después del fin del gobierno militar en 1990, el nuevo gobierno democrático intentó delegar otros servicios públicos al sector privado, mejorar el desempeño de organismos reguladores y resucitar algunos servicios sociales. También advirtió la necesidad de adoptar un estilo de administración pública más orientado hacia el desempeño para enfrentar las rigideces que surgen de la toma de decisiones jerárquicas, el énfasis en el control de insumos y la ambigüedad en los objetivos del sector público. Característico del enfoque analítico pero pragmático de la reforma, y representado por los esfuerzos anteriores, el gobierno ha emprendido la reforma de una manera gradual y paulatina. En 1993, introdujo una forma participativa de planificación estratégica. En 1994, se introdujeron acuerdos de modernización entre el presidente y las agencias individuales. (Éstos se cumplieron considerablemente y actualmente están siendo extendidos). En el mismo año, se introdujeron experimentos de sueldo basados en el desempeño en algunos ministerios (y abarcarán todos los organismos en 1999). En 1995, se introdujeron indicadores de desempeño sobre la base del presupuesto (cubriendo 67 organismos y 291 indicadores al año 1996). A fines de 1996, los organismos comenzaron a producir informes anuales de desempeño y un sistema de evaluación de los programas públicos. Estas reformas han ido acompañadas de aumentos sustanciales en los recursos invertidos en la capacitación.

Fuentes: Aylwin et al. (1990); Marcel (1997); Valencia (1996); Villalobos (1983).

desarrollo de Chile desde fines de los años treinta (Marcel 1997). Perú ha tenido un éxito considerable en la reforma de sus administraciones tributaria y aduanera y en la regulación de la competencia, protección al consumidor y servicios públicos a través del uso de organismos autónomos

(Keefer 1995). Pero el sistema método de enclaves es problemático debido a dos razones principales (remítase a Manning 1998):

- En primer lugar, los enclaves socavan los esfuerzos por reformar la administración pública central debido a

que minan las reglas del núcleo. Esto equivale a decir que los enclaves son una manifestación de la informalidad. La comunidad de donantes comparte la responsabilidad. Las unidades encargadas de los proyectos promovidos por donantes de asistencia extranjeros y el hábito de incorporar consultores pagados por donantes (como sucede en Bolivia) para que trabajen junto con los funcionarios públicos de nivel superior, constituyen una versión extrema de este problema.

- En segundo lugar, los enclaves no brindan una solución permanente. En general, han demostrado ser difíciles de sostener (o por lo menos, difíciles de sostener como organismos productivos) una vez que su jefe — usualmente un presidente — ha dejado su cargo. Por ejemplo, en el pasado, los organismos autónomos de Jamaica crearon un desafío fiscal sustantivo (Manning 1998). Los esfuerzos exitosos de un alcalde de la ciudad de La Paz, Bolivia, por combatir la corrupción a comienzos de la década de los noventa han perdido fuerza.

Los organismos autónomos no son malos *per se*. En efecto, hay bastante en común entre el organismo autónomo y los organismos ejecutivos favorecidos por la Nueva Administración Pública. El problema se produce cuando el organismo autónomo funciona bajo un paraguas institucional distinto. Más que otros países de América Latina y el Caribe, Chile ha sido capaz de incorporar sus enclaves a la estructura general del gobierno.

Reformas de la administración pública central: Un cuadro mixto

No sabemos lo suficiente sobre los intentos más ambiciosos de reforma de la administración pública general. Han habido muchos en décadas recientes. Algunos han mostrado resultados decepcionantes, pero aún falta evaluar los esfuerzos vigentes. Los intentos de reforma han adoptado una variedad de formas, incluyendo planificación estratégica, mejores sistemas de administración pública y capacitación, mejores sistemas de gestión presupuestaria y financiera, técnicas de gestión orientadas hacia el desempeño, mayor utilización de la "voz", entre otros. Se han destinado grandes cantidades de recursos al diseño e instalación de sistemas de gestión financiera integrados en la mayor parte de los países más grandes de la región. Pero con pocas excepciones (como Brasil) estos sistemas aún no han demostrado su efectividad en la racionalización de la gestión financiera pública (ver Reid 1998 sobre esfuerzos

excesivamente ambiciosos en Bolivia y Venezuela). Chile es el mejor ejemplo en la región de un país que ha reformado exhaustivamente y con éxito su administración pública central (ver el Recuadro 7.5).

También ha habido un número menor de intentos de aplicación de los modelos nuevos. Éstos también han tenido un éxito variado y sus resultados aún no están claros (para ver una descripción de éstos, remítase al Capítulo X de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe de las Naciones Unidas, 1998).

- Desde el inicio de la década de los noventa, la administración pública de Chile ha adoptado una gama cada vez más amplia de instrumentos de la Nueva Administración Pública, incluyendo planificación estratégica, acuerdos de modernización con agencias individuales, salarios por desempeño, indicadores de desempeño y evaluación de los programas públicos.
- En un período de pocos años a partir de 1987, el estado brasileño de Ceará alcanzó mejoras espectaculares en la calidad y cobertura de sus servicios, gran parte de ello como resultado de la transformación de su administración pública (Tendler 1997 y Banco Mundial 1997a, Recuadro 5.7). Mediante gratificaciones a la administración pública y cuidadosa selección del personal, organización flexible y monitoreo por parte de la comunidad — una mezcla de la Nueva Administración Pública y las reformas de "voz" — el gobierno creó un sentido de misión y participación entre sus funcionarios.
- Pero un intento por introducir un enfoque contractual secuencialmente en la reforma administrativa de todos los ministerios de Ecuador falló rápidamente. Dos meses después de finalizar las reglas, el gobierno declaró "reestructuradas" todas las entidades de la administración central con el fin de conceder un aumento salarial, aunque ninguno había cumplido con las condiciones de elegibilidad (Reid 1998).
- Un proyecto del Banco Mundial está ayudando a Jamaica a transformar once organismos existentes en organismos ejecutivos conforme al modelo del Reino Unido, pero es demasiado prematuro para medir los resultados de este experimento. Brasil también tiene un sistema de contratos basado en el desempeño entre el gobierno central y los organismos.
- Colombia está formando un Sistema de Evaluación Nacional para el Desempeño del Sector Público (ver

Banco Mundial 1997b), y Costa Rica también ha introducido un sistema de medición de desempeño y de incentivos relacionados.

- Han habido varios éxitos en la aplicación de nuevos métodos para la reforma de agencias individuales. El Tesoro brasileño ha introducido un sistema de gratificaciones basado parcialmente en el desempeño de los equipos de trabajo. La designación de recursos presupuestales vinculado a los resultados ha sido introducida con cierto éxito en la provincia de Mendoza, Argentina. Varios organismos autónomos se han beneficiado de una mayor discreción gerencial y estilo de arreglos contractuales (ver Keefer 1996 para el caso de Perú).

En resumen, muchos países de América Latina y el Caribe han tenido éxito en reformas aisladas y de enclave, aunque menos éxito en reformas de proceso y reformas generales o comprehensivas. Los éxitos logrados obviando la administración pública han sido posibles porque modificaron el problema del mandante-mandatario. Lo típico es que el presidente ubique la operación en su radio directo de acción, eludiendo al gabinete y los ministerios (o, cuando mucho, usando sólo unas pocas personas de confianza de los ministerios). Pero los enclaves son instrumentos problemáticos y por lo general pierden su efectividad, o mueren, cuando cambian los regímenes políticos. Por el contrario, muchas reformas de tipo general no han abordado bien el problema del mandante-mandatario. El cuidadoso (aunque no siempre lineal) avance experimentado en Chile — su efectividad en el logro de reformas en la administración pública central, su habilidad para mantener organismos autónomos y sus actuales experimentos para mitigar las rigideces de la jerarquía — probablemente se acerque más a un modelo de reforma para la región.

Reforma: Limitaciones y posibilidades

Informalidad y reforma

La dificultad central para obtener una buena administración pública en países democráticos se puede expresar de manera útil en términos de la relación mandante-mandatario: cómo lograr que funcione la cadena de responsabilidad, desde los votantes, pasando por sus representantes políticos, hasta los burócratas. Para simplificar, podríamos decir que los países avanzados han respondido con dos modelos, el antiguo modelo jerárquico, que combina controles y equilibrios derivados de la separación de los

poderes con estructuras de comando y control, y el reciente modelo de la Nueva Administración Pública que combina revisiones y equilibrios con arreglos de mercado orientados hacia el desempeño. El segundo es un engendro del primero (y en ningún caso evade o cambia la jerarquía). Ambos se basan en la aplicación de reglas universales, incluyendo los mismos esquemas de control y equilibrio. Además, en la práctica moderna, podría haber más convergencia de lo que los proponentes de cada escuela de pensamiento se atreven a admitir.

La informalidad yace profundamente en el tejido de la sociedad, penetrando tanto al sector público como al privado, y refleja estructuras políticas. En consecuencia, la reforma de la administración pública en los países de América Latina y el Caribe no es meramente, ni siquiera principalmente, un tema técnico. El cambio en las reglas formales no servirá si no cambiar los incentivos. La provisión de instrumentos o sistemas para mejorar la información o la transparencia también tendrá sólo un efecto marginal bajo tales circunstancias. Riggs (1964, pp. 17–18) da el ejemplo hipotético de un posible reformador que se enfrenta a un sistema de archivos inadecuado y luego concluye:

El ejemplo escogido puede ser extremo, pero debería ilustrar el dilema del técnico administrativo — el especialista en la administración de registros, por decirlo así — cuando se le pide que corrija los defectos de un sistema de archivos caótico en una oficina de gobierno formalista. Su tecnología supone la existencia de una exigencia efectiva por buenas comunicaciones escritas. Los procedimientos y equipos más modernos y científicos no corregirán la situación si esa demanda no existe.

Reformas que abordan la informalidad

Un cambio en las condiciones políticas que estimulen la informalidad es un requisito previo para cualquier sistema moderno de administración pública basado en las reglas y revisiones de los controles y equilibrios. Claramente, la región de América Latina y el Caribe se está desplazando en la dirección del cambio, como resultado de dos poderosas presiones: la democratización y la globalización (remítase al Capítulo 2).

La democratización en América Latina y el Caribe desde fines de los años setenta — el reemplazo de los gobiernos autoritarios, el cambio constitucional, la democratización de los gobiernos subnacionales — ha sido sobresaliente y constante. La profundidad de los cambios ha sido como la

de cualquier otra región del mundo (ver Figura 7.1 del Banco Mundial 1997a), y sólo es igualada por la democratización más abrupta que experimentó Europa Occidental y Asia Central. Mientras tanto, la globalización ha ayudado a producir la apertura de las economías de la región a las fuerzas de la competencia internacional. Estas fuerzas están ejerciendo presión sobre los mismos intereses que en el pasado se beneficiaron de la informalidad para mejorar los servicios públicos — educación, comunicaciones, resolución de conflictos, regulación de mercado, entre otros — de modo que sus economías pudieran competir. Así, podemos esperar que el espacio para la reforma de la administración pública siga creciendo.

La demanda política por una formalización puede ser complementada con acciones públicas tales como las siguientes:

- Reformas electorales que podrían mejorar la cadena de responsabilidad. Algunas investigaciones en el ámbito de ciencias políticas sugieren que las reformas que conducen a una menor cantidad de partidos más sólidos podrían fortalecer la composición base de la reforma de la administración pública.
- Los mecanismos de “voz” — encuestas entre clientes y

de la economía privada”.

Si ésta es una lista ecléctica de posibilidades de reforma, apunta a la necesidad de continuar mejorando nuestra comprensión de la interacción entre los arreglos políticos (quién ostenta el poder en los países y bajo qué condiciones), los esquemas económicos (las reglas económicas y su impacto sobre quienes son los actores económicos) y los arreglos burocráticos (las relaciones de mandante-mandatario en el proceso de gobierno).

Opciones de reforma

La Nueva Administración Pública proporciona un poderoso conjunto de ideas acerca de los usos de las jerarquías, los mercados y la voz, que han reconfigurado el programa de reforma del sector público. Muchos países de la OCDE, y varios países en desarrollo, han comenzado a moverse en esta nueva dirección. La devolución de actividades — al sector privado, a entidades corporativas, o a niveles inferiores de gobierno — es un importante elemento común. Pero en lo que respecta a la reforma del núcleo de la administración pública, aún no existe consenso en el nuevo modelo, en particular, sobre cuánto avanzar la

“comercialización” de las funciones y sistemas. No obstante, hay algunas ideas clave que dan un cierto men

formas que aumentan la información disponible al público, que proporcionan compromisos con las normas de calidad del servicio, que crean mecanismos para que el gobierno “escuche” a los ciudadanos, o que refuerzan técnicamente a otras ramas del gobierno, tales como la legislatura o el auditor general, pueden hacer contribuir.

Las reformas políticas que acercan el “sector informal” al sector formal — formalización de los derechos de propiedad, la desregulación de las prácticas comerciales, las reformas tributarias — también pueden contribuir en una mayor incorporación de los “excluidos” al sistema político.

Las reformas económicas que “nivelan el campo de juego”, abriendo las actividades del sector moderno a todos los participantes y debilitando los oligopolios, pueden crear una demanda privada por mejores servicios en el sector público. Schick (1998, p. 127) sostiene que “las normas, prácticas e ideas migran de un sector al otro”, y que “el surgimiento de mercados privados y abiertos es tanto un requisito para la modernización del sector público como para el desarrollo

idealizado de reformas para los países de América Latina y el Caribe. Las ideas se relacionan con la fijación de prioridades estratégicas; la reorganización de provisión de servicios públicos; el desplazamiento hacia los sistemas de responsabilidad basados en el desempeño (o basados en los resultados) y el respaldo de tales sistemas mediante reformas de gestión financiera y de personal. Estas ideas se presentan con más detalle en el Recuadro 7.6.

Pero ¿cómo aconsejar a los países de la región a que se muevan en este sentido? ¿Cuán amplias deberán ser las reformas? ¿Cuál es la mejor secuencia de las reformas? Desde luego, las respuestas dependen de las condiciones específicas del país en cuanto a política, liderazgo, focos de oportunidades y la situación actual de la administración pública. Pero también existe un activo debate genérico acerca del alcance y velocidad que debería tener el proceso de reforma en los países en desarrollo. La cautela es un tema recurrente. El *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997* (Banco Mundial 1997a y Recuadro 7.1) defiende muchos aspectos del nuevo pensamiento pero aconseja cautela en algunas áreas. Reid (1998) analiza los pasos necesarios para que funcionen las reformas de la Nueva Administración

Pública en América Latina, a la vez que aconseja cautela. Schick (1998) informa "por qué la mayoría de los países en desarrollo no deberían adoptar las reformas de Nueva Zelanda". Bale y Dale (1998), por otra parte, sostienen que los países en desarrollo, si son cuidadosos, pueden aprender del éxito neocelandés.¹⁶

Para los países donde aún rige la informalidad en el sector público, resulta difícil evitar el tema del gradualismo. Deben prevalecer reglas formales antes de que se pueda mejorar el sistema. Se han sugerido diferentes variantes del gradualismo. Schick (1998, pp. 129-131) bosqueja una posible senda de gradualismo. Él ve la reforma económica del sector privado como una condición inicial necesaria. A ello debe seguir el establecimiento de un control externo confiable (controles financieros centralizados y desde arriba

hacia abajo), la realización de presupuestos realistas y una cierta inversión en el servicio público profesional. Estos elementos permitirán que los políticos asuman el control de la administración pública sobre la base de un control efectivo de los insumos: "Deben ser capaces de controlar los insumos antes de que se les pida que controlen los resultados". Una vez dominada esta etapa, el sistema podría pasar a los controles internos, donde los organismos se supervisan a sí mismos y son sometidos a una auditoría *ex post* por el centro. Lo anterior daría a los organismos una flexibilidad sustantiva a su gestión. Tras la independencia en 1963, Singapur siguió rápidamente el camino desde los controles internos a los externos y luego, a mediados de la década de los noventa, fue capaz de adoptar un sistema de "presupuestos para resultados", que pone en práctica varios ele-

RECUADRO 7.6

Un conjunto de temas sobre la reforma emergentes de la Nueva Administración Pública

Un reciente informe del Banco Mundial que trata sobre la experiencia de Colombia en la reforma del sector público consideró algunos de los problemas de la reforma de los sistemas de gestión pública, estructuras e incentivos. De lo anterior, surge un conjunto de temas que son relevantes para la reforma de la administración pública en América Latina (Anexo 3 del Banco Mundial 1997b).

- *Prioridades estratégicas claras.* Los gobiernos deben decidir sobre prioridades estratégicas y utilizar asignaciones presupuestarias, incentivos y supervisión para lograrlas.
- *Formas óptimas para proveer servicios públicos.* Los gobiernos deben decidir si es mejor proveer los bienes y servicios públicos mediante la regulación, la producción privada regulada o la producción pública.
- *Formas óptimas de organización de las entidades públicas.* Se pueden aclarar los incentivos y la información puede fluir mejor mediante un nuevo "arreglo de cuadros". (Por ejemplo, un organismo que implemente y brinde asesoría de políticas puede hacerlo de una manera sesgada). El desempeño se puede mejorar creando competencia dentro del gobierno.
- *Especificación de objetivos fundamentales.* El desempeño se puede lograr si se fijan los objetivos y hay incentivos para lograrlos.

- *Sistemas modernos de gestión.* Una gestión efectiva requiere de un conjunto de elementos, incluyendo liderazgo, recursos, incentivos, libertad de gestión y valores congruentes.
- *Gestión financiera efectiva.* Los sistemas de gestión financiera deberán integrar planificación, diseño de presupuestos y funciones de auditoría. Una orientación hacia el desempeño también necesita que estos sistemas asignen recursos sobre la base de los productos, den cuenta completa del uso de todos los recursos (incluyendo los de capital), y dispongan de una ejecución descentralizada que equilibre la discusión administrativa y la responsabilidad por el uso de los recursos.
- *Sistemas de información de desempeño.* Los sistemas que se basan en el desempeño requieren de información integradora a la gestión financiera.
- *Capacidad institucional.* Los sistemas basados en el desempeño requieren de un cambio en la forma de pensar desde una cultura de cumplimiento a una cultura de desempeño.
- *Sistemas de personal eficientes.* Se requiere de una descentralización de administración de personal si es que los gerentes han de asumir responsabilidad por los resultados de su gestión.

mentos del modelo neocelandés.

Algunos han calificado el gradualismo como una receta para la inacción. Una variante es el planteamiento de que diferentes organismos se "gradúen" en momentos diferentes hacia un conjunto de reglas más orientado al desempeño y que la programación dependa de la habilidad de estos organismos para cambiar de un control interno a uno externo. Reid (1998) describe este enfoque y la forma en que se ha sido utilizado en América Latina y el Caribe. Éste se está aplicando en Brasil, Ecuador y Jamaica.

En aquellos países de la región en los cuales parte del éxito, aunque limitado, ha surgido de la creación de entidades autónomas, pueden tener una opción adicional de mejorar la sustentabilidad de los organismos autónomos, incorporándolos más efectivamente al sistema de reglas del estado, es decir, "formalizándolos". Lo anterior podría lograrse, por ejemplo, transformando a los organismos autónomos en entidades ejecutivas mediante la creación de un conjunto uniforme de reglas de responsabilidad y el establecimiento de normas de servicio al cliente. Parte de las exitosas reformas en la administración pública de Chile se debe a la incorporación de organismos autónomos.

Las ideas de la Nueva Administración Pública presentan un desafío para muchos países en América Latina debido a la informalidad de sus actuales sistemas de administración pública. Pero con el impulso de las fuerzas democratizadoras y de globalización, estas ideas también ofrecen muchas oportunidades para que la región progrese.

Notas

1. Esta caracterización tiene como propósito abarcar lo que un cientista político podría esperar de un buen gobierno en términos de capacidad para tomar decisiones, capacidad y habilidad de respuesta (ver Cox y McCubbins 1996) y lo que podría esperar un economista en términos de estabilidad macroeconómica, establecimiento de prioridades estratégicas y provisión de servicios eficiente y oportuna (ver Campos y Pradhan 1996).

2. La literatura sobre la relación mandante-mandatario aborda la forma en que un mandante diseña un contrato que proporcionaría los mejores incentivos para (es decir, la mejor probabilidad de) que un mandatario lleve a cabo los deseos del mandante. Para encontrar información sobre las aplicaciones de la literatura del mandante-mandatario al funcionamiento del sector público, ver Blau (1974); Morgan (1986); Scott y Gorringer (1989) y Lane y Nyen (1995).

3. Ver también el Anexo 3 del Banco Mundial 1997b para una exposición similar.

4. La presentación de sólo dos etapas es, por cierto, una simplificación. No sólo hay muchas etapas (votante, político, partido, ejecutivo/presidente, ministro, director de agencia, funcionario

público, ...), sino que los procesos no son lineales, ni unidireccionales: los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales tienen grados de control entre sí y pueden competir por el control que ejercen sobre otras agencias.

5. Wade (1997) intenta explicar el desempeño superior que muestra la administración de los sistemas de regadío en Corea en comparación con el de los sistemas de la India, demostrando la forma en que las organizaciones de cada país emplean diferentes esquemas para enfrentar el problema del mandante-mandatario.

6. En ocasiones, el ejecutivo está subordinado al legislativo; en otras, especialmente en los Estados Unidos, es independiente.

7. También se denomina "la nueva administración" o "gestión basada en el desempeño".

8. Los cuatro temas siguen un esquema sugerido por David Shand.

9. Para un tratamiento de estas reformas, remítase a Scott y Gorringer (1989), McCulloch y Ball (1992), Schick (1996 y 1998) y Bale y Dale (1998).

10. Paul (1991), Salmen (1992) y el Banco Mundial (1992) han adaptado los conceptos de "salida" y "voz" de Hirschman (1970). En términos generales, utilizan el concepto de "salida" como la capacidad del cliente/ciudadano para escoger alternativas (es decir, dentro de un mercado) y el de "voz", tal como la capacidad del cliente/ciudadano (mediante el ser "escuchado" por el gobierno) de ejercer influencia en el tipo y calidad de los servicios que recibe.

11. Desde luego, estos promedios ocultan una enorme variación entre los países de la región.

12. De Soto (1989) jugó un papel muy importante en la caracterización de la informalidad que afecta al sector privado y a la población. La informalidad del sector público no es un descubrimiento reciente, aunque es posible que la terminología no haya sido muy utilizada. Riggs (1964) enuncia un concepto de "formalismo", término que se utiliza con frecuencia para caracterizar los sistemas legales de América Latina, más o menos igual al de la informalidad: leyes que no se ponen en práctica. En el mismo sentido, de Soto, Schick (1998) aplican la idea de la informalidad a los sectores públicos de los países en desarrollo, sosteniendo que existe una incidencia paralela de informalidad en los sectores público y privado. Klitgaard (1998, p. 336) caracteriza a las "instituciones enfermas" por su "desinformación, incentivos ineficaces y crónica evasión de responsabilidades y malversación".

13. La Comisión Económica para América Latina y El Caribe de las Naciones Unidas (1998) caracteriza estos tipos de problemas presupuestarios como indicadores de la debilidad del "acuerdo fiscal" entre el gobierno y la ciudadanía.

14. Pero la descentralización, que ha sido particularmente fuerte en los servicios de salud y educación, tiene un récord mixto en términos de sus efectos sobre la eficiencia y frecuentemente ha creado desequilibrios fiscales.

15. Ver también Evans 1992 sobre el punto de otros "bolsones de eficiencia" en Brasil.

16. Existen varias razones para tener especial cuidado al aplicar el modelo de estilo neocelandés que enfatiza la contratación. La contratación es técnicamente exigente y riesgosa: los productos del sec-

tor público en general son difíciles de medir, al igual que lo es el desempeño de los individuos; y como los contratos intragubernamentales no son entre entidades distantes, puede resultar difícil supervisar su cumplimiento. Por estas razones, algunos temen que una mayor libertad de gestión podría abrir las puertas a un mayor oportunismo. Un estudio de las empresas estatales en países en desar-

rollo (Banco Mundial 1995b) mostró que el uso de contratos de desempeño no mejoró demasiado el rendimiento ya que no reducían la ventaja informativa de los gerentes, rara vez incluían gratificaciones o castigos efectivos y los gobiernos mostraban poco compromiso con los términos contractuales.

ANEXO TÉCNICO:

Conceptos para el análisis y diseño de las instituciones

Los economistas han desarrollado algunos conceptos que resultan útiles al momento de analizar y diseñar instituciones adecuadas. En este anexo revisamos los conceptos relacionados con seis temas. En primer lugar, nos referimos a temas relacionados con la asimetría de la información y los problemas mandante-mandatario que éstos generan. En segundo lugar, describimos las estrategias de "salida" y "voz" como mecanismos de intercambio de información. En tercer lugar, analizamos las relaciones entre transacciones, derechos de propiedad, contratos y mecanismos de supervisión y de cumplimiento. En cuarto lugar, evaluamos las implicancias de los costos de transacción para el diseño de las instituciones en el marco de los mercados y las jerarquías. En quinto lugar, destacamos la importancia de proveer bienes públicos o colectivos. Por último, analizamos brevemente la importancia que reviste la previsibilidad y la credibilidad de las instituciones para el desarrollo económico y social.

Problemas de información asimétrica y de mandante-mandatario

Los problemas de información imperfecta o asimétrica y de mandante-mandatario son dos conceptos muy relacionados entre sí. El problema básico de información descrito en nuestros ejemplos de los sectores financiero y educación es que los mandatarios (maestros o directores de escuelas y gerentes de empresas financieras) poseen mucho más información acerca de lo que hacen (en la enseñanza o utilización del dinero de otras personas) que las personas que llevan a sus hijos a la escuela o que poseen acciones de una empresa o prestan o depositan dinero en un banco.

La información imperfecta y asimétrica es una realidad de la vida cotidiana. Siempre existirá información asimétrica cuando una o más partes de una transacción

tiene información acerca de la calidad de sus insumos, productos u otros aspectos de la empresa económica que no es de disponibilidad general (o cuya evaluación resulta demasiado cara para las demás partes). De igual manera, todas las transacciones económicas o comerciales se ven afectadas por una información imperfecta cuando la información pertinente acerca de la transacción en particular no es fija. En aquellos casos en que la información pertinente acerca de una transacción determinada tiende a cambiar a lo largo del tiempo, a medida que cambian las condiciones, la información relevante tiende a ser imperfecta.

Los problemas mandante-mandatario se presentan toda vez que una parte interesada (el mandante) delega en un mandatario la responsabilidad de actuar en su nombre, pero debido a asimetrías de información, el mandatario puede renunciar a tal responsabilidad sin el conocimiento del mandante. Éste es un tipo de problema que afecta muchas relaciones. Los políticos en ocasiones no representan adecuadamente los intereses de los votantes, los burócratas o los organismos normativos no siempre actúan en concordancia con los mandatos de los políticos o votantes; los maestros pueden no actuar de acuerdo a los intereses de los estudiantes y padres; y los jueces no siempre defienden los intereses de las partes involucradas en una disputa legal o el "interés público" (Moe, 1984, Pratt y Zeckhauser, 1985). Es posible prevenir o disminuir las consecuencias sociales negativas de estos problemas mandante-mandatario a través de instituciones que establecen mecanismos de supervisión (o intercambio de información) eficientes y que permiten que el desempeño y los resultados sean más transparentes y factibles de medir. En el caso ideal, los mecanismos de supervisión también deberían ir acompañados de mecanismos de supervisión que castiguen

eficazmente los comportamientos oportunistas y premien el buen desempeño.

Estos problemas pueden desembocar en **selección adversa, riesgo moral y mercados incompletos**. Estos fenómenos económicos se describieron informalmente en el Capítulo 1. En nuestro ejemplo de los problemas que encaran los bancarios y prestamistas cuando no cuentan con suficiente información sobre la solvencia crediticia de los prestatarios, destacamos que en un contexto de información imperfecta, posiblemente sólo los prestamistas más arriesgados estarían dispuestos a tomar préstamos a las altas tasas de interés cobradas por los bancos en esos casos. Por consiguiente, llamamos a este tipo de situación **selección adversa**, termino que refleja la tendencia del mercado a estar dominado justamente por los clientes más riesgosos. Este tipo de problema ha sido analizado en profundidad en el caso de los mercados de seguros, donde los clientes de comportamientos mas riesgosos son los que suelen adquirir seguros (Rothschild y Stiglitz, 1976).

De manera similar, debido a la información asimétrica, las empresas suelen realizar operaciones demasiado riesgosas, esperando beneficiarse plenamente de los buenos resultados y traspasar las eventuales pérdidas, al menos en parte, a las entidades prestamistas. Los bancos pueden incurrir en el mismo comportamiento, esperando transferir parcialmente sus pérdidas a los depositantes. Éstos es el **riesgo moral**. En un contexto de información insuficiente acerca de la situación financiera de los bancos, los gobiernos a menudo otorgan seguros de protección de depósitos. Estos seguros buscan proteger a los bancos contra eventuales pánicos de los depositantes, los que podrían apresurarse a retirar sus depósitos en respuesta a circunstancias que pueden o no afectar a un banco determinado. Sin embargo, estos seguros gubernamentales posiblemente disminuyan los incentivos de los depositantes para evitar los bancos riesgosos o para supervisar la situación financiera de una entidad, aumentando así el problema del riesgo subjetivo. Por ende, la exigencia de información pública, las normas de prudencia y supervisión son instituciones esenciales para lidiar con tales problemas. (Estos asuntos se analizan detalladamente en el Capítulo 3.) Los problemas de riesgo moral también pueden surgir en las jerarquías. Por ejemplo, los contratos de empleo permanente dentro de las organizaciones (incluyendo las burocracias públicas) suelen crear un incentivo para trabajar menos ya que el empleo se encuentra garantizado.¹

Asimismo, según se explicaba en el Capítulo 1, bajo asimetrías de información algunos mercados quizás nunca logren desarrollarse. En términos generales, cada vez que los mercados privados no sean capaces de proveer bienes o servicios a costos que sean inferiores al precio que los individuos están dispuestos a pagar, los economistas hablan del fenómeno de **mercados incompletos** (Stiglitz, 1986).

Por lo tanto, entre una de las funciones decisivas que deben cumplir las instituciones está la disminución de la asimetría de información y la superación de los problemas mandante-mandatario. Por ejemplo, es posible aumentar la sensibilidad de los maestros frente a las inquietudes e intereses de los padres estableciendo contratos de desempeño, donde se pague a los maestros de acuerdo a su rendimiento (o incluso su asistencia); el gobierno podría realizar pruebas académicas estandarizadas en todas las escuelas públicas y privadas de modo que los padres dispongan de información sobre el progreso académico de sus hijos en cada escuela con respecto a las demás, etc. En el caso de los mercados de capital, la entrega de derechos a los accionistas minoritarios, el establecimiento de normas de divulgación y el estímulo al uso de las agencias calificadoras de riesgo permite que los accionistas "hagan escuchar" efectivamente sus opiniones fundamentadas sobre las decisiones gerenciales, o bien "salgan" de la empresa, lo que a su vez puede ser un incentivo para que los gerentes se comporten de manera tal de promover los intereses de los accionistas minoritarios y les proporcionen información más completa y de mejor calidad. Organizaciones como las comisiones de valores y bolsas son parte de la configuración institucional para regular y supervisar la aplicación de este tipo de requisitos.

Salida y voz como mecanismos de retroalimentación

En términos generales, los accionistas u hogares pueden crear incentivos para que mejore la gestión de las empresas o escuelas, ya sea a través de las estrategias de *salida* o las de *voz*.² En el primer caso, los accionistas u hogares pueden recurrir al mercado para proteger sus intereses si no están satisfechos con las decisiones de sus mandatarios; simplemente abandonan la empresa en cuestión, toman sus depósitos y los colocan en otro banco distinto o bien, teóricamente, retiran a sus hijos de la escuela. La estrategia de "voz", en cambio, implica usar mecanismos de control que permitan que los accionistas o padres puedan inducir cambios en la gestión de la empresa o escuela.

Teniendo en cuenta esta diferencia, vale la pena explorar algunos de los desafíos que conlleva la educación, donde la "salida" a menudo no es una estrategia factible. En las áreas rurales de países desarrollados y en desarrollo, por ejemplo, es difícil que haya más de una escuela a una distancia razonable de agrupaciones de hogares. Además, a consecuencia de vínculos familiares y culturales con determinadas regiones, los hogares a menudo están atados a sus "raíces", lo que también restringe sus posibilidades de recurrir a la estrategia de "salida". Por ende, además de los ya mencionados problemas de la insuficiente información con que cuentan los padres para decidir acerca de la escuela a la que deben enviar a sus hijos, estas consideraciones sobre la falta de movilidad de los hogares limita aún más las posibilidades de un sistema de educación orientado al mercado, por ejemplo, el sistema de cupones para la educación pública.³ En este tipo de situaciones, los mecanismos de "voz", a través de la intervención de los padres o la comunidad en la toma de decisiones de las escuelas, como en el caso del programa salvadoreño EDUCO, resultan complementos útiles a los mecanismos de "salida".

Transacciones, derechos de propiedad, contratos y supervisión del cumplimiento

En una economía las *transacciones* (en mercados o jerarquías) constan de la transferencia de *derechos de propiedad* sobre activos, bienes o servicios. Tales transacciones permiten explotar los potenciales beneficios del intercambio comercial (interno y externo) y de la especialización (tanto dentro de los mercados como dentro de las jerarquías), ambos fundamentales para el desarrollo económico. Una de las funciones básicas de las instituciones es justamente poder determinar quién es dueño de qué (derechos de propiedad) y cómo puede combinarse o intercambiarse una propiedad por medio de las transacciones.

Las transacciones se regulan a través de *contratos* formales o informales que determinan las condiciones para transferir los derechos de propiedad, entre ellos los precios, condiciones de pago, cláusulas para terminar la transacción, etc. Los contratos son instituciones, o sea, *normas* que fijan las condiciones que deben cumplir las partes para obtener los beneficios del intercambio en cuestión. A su vez, los contratos son normados por instituciones de mayor jerarquía, tanto formales (el ordenamiento jurídico, reglamentos, procedimientos burocráticos) e informales (confianza y prácticas comerciales aceptables) y son posibles de hacer

cumplir a través de los tribunales y otros mecanismos de arbitraje.

En todo el mundo se utilizan normas informales para resolver diferencias contractuales o de propiedad, en especial en los países en desarrollo que tienen normas formales poco confiables. Sin embargo, se puede argumentar que en el actual mundo de transacciones impersonales y economías que no son de trueque, las normas formales que determinan los derechos de propiedad y obligaciones contractuales cobran cada vez mayor importancia. Algunos analistas han afirmado que los países en desarrollo deben centrarse tanto en el desarrollo de normas de fondo y de procedimiento respecto a la propiedad y los contratos, como en la creación de un poder judicial de primera clase (Posner, 1998).

Costos de transacción

A esta altura debe estar claro que las transacciones significan costos significativos. Estos *costos de transacción* incluyen los *costos de obtener y verificar la información* acerca de la cantidad y calidad de los bienes y servicios, la identificación de los socios de la eventual transacción (y verificación de su reputación, historial, etc.) y la calidad de los derechos de propiedad que van a ser transferidos y el marco jurídico y contractual, como asimismo los *costos de diseñar, supervisar y hacer cumplir el contrato* de transferencia, lo que incluye cualquier costo incurrido en la solución de disputas y litigios. Es posible asegurar algunos de los riesgos involucrados en una transacción, de modo que también los *costos de seguro* formen parte de los costos de transacción.⁴

Estos costos son poco cuantiosos en algunas transacciones, como en el caso ya analizado de la compra de abarrotes en el supermercado o en operaciones al contado. En otros casos, estos costos pueden ser enormes para todos los involucrados. Este es, por ejemplo, el caso de las licitaciones o negociaciones en torno a una privatización, una concesión minera o una adquisición o fusión entre empresas privadas. Los requisitos de información y la posibilidad de ejecución pueden ser enormes en todos estos casos.

Por norma general, la magnitud de los costos de transacción depende en parte de la tecnología. Por ello, la revolución de las comunicaciones ha disminuido los costos implicados en la transferencia y evaluación de la información. Sin embargo, si bien la supercarretera de información ha facilitado el acceso a la información, no necesariamente ha servido de incentivo para que las entidades proporcionen la información necesaria. Es por eso que la magnitud de los

costos de transacción depende asimismo y de manera decisiva de la calidad de las instituciones.

En efecto, la magnitud de los costos depende de la transparencia y eficacia de las normas que determinan y protegen los derechos de propiedad y las características de los contratos (incluyendo la eficiencia y confiabilidad del poder judicial y de los sistemas alternativos de solución de disputas). También dependen del grado en que estas normas disminuyen los costos implicados en la recopilación de la información, al establecer claros incentivos para que los agentes entreguen y busquen la información pertinente a su ocupación específica (o la de otros, en el caso de agencias de crédito, entidades clasificadoras de la calidad de las universidades o cualquier organización o individuo que se gana la vida proporcionando información). Además, las normas que establecen los mercados y jerarquías afectan los incentivos para participar en las actividades del mercado (y/o correr riesgos) y para que los miembros de una organización (tanto privada como pública) actúen colectivamente en la prosecución de objetivos comunes.

En el caso de los mercados financieros y de capital, la adopción de normas de contabilidad sólidas y aceptadas internacionalmente, exigencias de auditoría externa, normas de divulgación para bancos y corporaciones y balances generales consolidados para los grupos financieros puede reducir la envergadura de la información asimétrica que aflige a estos mercados. Asimismo, promover el funcionamiento de agencias de crédito y entidades clasificadoras para estos mismos mercados puede ayudar a mejorar la disponibilidad de información, la que entonces puede ser usada por los depositantes o accionistas para tomar decisiones fundadas acerca de dónde colocar su dinero. También en el área comercial existen importantes normas de calidad para el intercambio comercial, en especial para el comercio internacional, las que garantizan que los comerciantes obtienen aquello por lo que pagan. En el campo de la educación ya mencionamos la función constructiva que pueden desempeñar los exámenes estandarizados para maestros y estudiantes y la importancia de los requisitos de certificación para garantizar un mínimo nivel de calidad para las escuelas y universidades.

Desafortunadamente, también hay un cúmulo de ejemplos de "excesivas" regulaciones y de contaminación de información que aumenta indebidamente los costos de transacción. Por ejemplo, a menudo se imponen exigencias de acreditación para establecer un negocio (con grandes y

costosos requerimientos de antecedentes), más bien como medida proteccionista o de recaudación de ingresos (que pueden aumentar indebidamente los costos de entrada) que para solucionar problemas reales de información o de supervisión. Asimismo, dadas las exigencias de información dentro del sector público, muy a menudo se hacen enormes esfuerzos para producir grandes cantidades de datos mal diseñados que nadie puede usar o tomarla molestia de usar de manera eficiente. Por último, existen instituciones que inducen al sector privado a asumir demasiados riesgos, como es el caso de los esquemas de seguro universal contra todo riesgo como protección de los depósitos en caso de quiebra en el sector bancario.

Para evaluar la importancia cuantitativa de los costos de transacción (y por ende de las instituciones) dentro de una economía, es útil desglosar los costos totales de producción en *costos de transformación* (determinados por la tecnología y los precios de los insumos y de los factores) y *costos de transacción* (determinados por las instituciones y la tecnología). Wallis y North (1986), por ejemplo, estimaron que los costos de transacción representaron más del 40 por ciento de los costos totales de producción (PNB) en los Estados Unidos durante 1970. Si bien debe admitirse que en la práctica puede ser difícil distinguir entre costos de transformación y costos de transacción, esta estimación subraya la importancia de las instituciones para la eficiencia de una economía.⁵

De acuerdo a los textos que investigan el tema de los costos de transacción, las jerarquías se establecen para disminuir los costos que involucrarían las transacciones susceptibles de ser realizadas a través del mercado (Williamson, 1989). Sin embargo, los costos de transacción dentro de las jerarquías pueden seguir siendo importantes, en especial dentro de organizaciones de gran tamaño. Por ejemplo, muchos gobiernos gastan muchos recursos en supervisar y controlar los gastos de los organismos públicos. Ya se mencionó que las organizaciones públicas frecuentemente son utilizadas como instrumento político, lo que puede desembocar en un comportamiento oportunista de parte de los políticos. Obviamente, este tipo de comportamiento oportunista se puede mejorar a través de instituciones que supervisen efectivamente el desempeño y que quizás vinculen las remuneraciones o la duración del empleo al mismo. De hecho y según ya se mencionara, en la actualidad se está experimentando con diversas formas de contratos de desempeño en muchos países del mundo.

Acción colectiva y bienes públicos

Una función clave de las instituciones está relacionada a los incentivos existentes para que las personas eludan sus compromisos contractuales o de acción colectiva. En otras palabras, las instituciones pueden disminuir los costos de transacción al restringir la capacidad de las organizaciones e individuos de actuar de manera oportunista. Esta función es especialmente importante en la producción de *bienes públicos*.

En términos amplios, los bienes públicos tienen dos características importantes. En primer lugar, **no son excludibles**: cuando han sido proporcionados a un miembro de un grupo no pueden ser negados a los demás. En segundo lugar, los bienes públicos se caracterizan por el **consumo sin competencia**; es decir, el consumo de un bien o servicio público por parte de un individuo u organización no disminuye el suministro de este bien o servicio para otros potenciales beneficiarios.⁶ Por ejemplo, no se pueden negar los beneficios de la policía, la mayor seguridad personal, a ningún miembro de una comunidad una vez que han sido otorgados a los demás. De manera similar, las reformas económicas e institucionales se pueden analizar en su contexto de bien público, ya que los beneficios de las reformas redundarán en la sociedad como un todo.

Sin embargo, resulta difícil hacer que todos los beneficiarios de un bien público paguen por su producción. Dado que es imposible excluir a los consumidores de sus beneficios, éstos tienen incentivos para no pagar por ese bien. Este es el problema llamado "free rider", donde los beneficiarios tienen incentivos para no pagar porque los beneficios no están vinculados a las contribuciones. Olson (1965, p. 14) iguala los bienes públicos a los **bienes colectivos**, lo que implica que las organizaciones o grupos de individuos con intereses comunes pueden enfrentarse con el problema de los "free riders". Las organizaciones a menudo imponen contribuciones forzadas a sus miembros como requisito de participación. Un ejemplo de esto son los derechos que cobran los sindicatos en todo el mundo (a menudo con respaldo legal, es decir, con apremio del estado). Otra eventual solución para el problema de los "free riders" son los mecanismos de supervisión para garantizar que los miembros no estén eludiendo sus compromisos colectivos.

Instituciones, previsibilidad y credibilidad

En secciones anteriores, sostuvimos que las instituciones son importantes para el crecimiento económico a largo

plazo ya que establecen la estructura de incentivos (restricciones) para los agentes económicos y políticos. Por consiguiente, determinan los incentivos con que se enfrentarán esos agentes cuando realizan transacciones comerciales, invierten en actividades productivas y desarrollo humano, innovan y asumen riesgos económicos y financieros. Las instituciones determinan la rentabilidad que se percibirá al realizar actividades económicas y políticas, ya que afectan los riesgos, costos y beneficios de las transacciones económicas, definen quién es dueño de qué (es decir, los derechos de propiedad) y establecen las condiciones para emprender esa transacción (es decir, los contratos). Asimismo, las instituciones también determinarán los castigos y otras consecuencias para quienes no cumplen con los términos de una transacción acordada (es decir, mecanismos coercitivos). Por consiguiente, la principal función que desempeñan las instituciones (o las reformas institucionales) es minimizar los costos de transacción, facilitar el intercambio y estimular la inversión en el ámbito de la producción de bienes privados y públicos. *Resumiendo, las instituciones bien diseñadas disminuyen los costos de transacción al reducir los problemas de información y de supervisión de cumplimiento. Por ende, posibilitan la existencia, eficiencia y desarrollo de los mercados y organizaciones.*

Además, la calidad (y estabilidad) de las instituciones puede ser importante para mantener las reglas del juego estables, predecibles y creíbles en el ámbito económico y político, lo que puede afectar el desempeño general de una economía, tanto a largo como a corto plazo. Encuestas realizadas a inversionistas y estudios recientes (ver Capítulo 1) han comprobado que las decisiones de inversión y el propio crecimiento se ven afectados por la previsibilidad y credibilidad de las políticas del gobierno.⁷ Por consiguiente, las instituciones que mejoran estos dos aspectos de las políticas son fundamentales para cosechar los frutos de políticas bien concebidas.

Los esfuerzos que realizan los gobiernos de los países en desarrollo de asegurar sus reformas estructurales y de acceso al mercado a través de compromisos externos que aumentan los costos de salida, tal como formar parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los Acuerdos Comerciales Regionales y similares, pueden explicarse en parte por su deseo de convencer a los inversionistas de que las actuales autoridades o los futuros gobiernos no tendrán un comportamiento oportunista ni darán marcha atrás en las reformas. Es posible que sin esa credibilidad, los inver-

sionistas no tomen las decisiones que permitirán recoger los frutos de entornos comerciales y de inversión más libres.⁸

Un problema similar se advierte en la participación del sector privado en infraestructura y empresas de servicios públicos. La privatización debe ir a la par con reformas institucionales de magnitud (leyes y reglamentos reguladores, organismos reguladores independientes) que fijen incentivos adecuados y den previsibilidad y credibilidad a las nuevas políticas. Sin ellas, la inversión privada no ocurrirá en los montos deseados o exigirá garantías gubernamentales desmedidas que podrían desvirtuar los objetivos mismos de la participación privada en la infraestructura (que es desplazar los riesgos al sector privado de manera de estimular la eficiencia y permitir que el estado concentre sus escasos fondos públicos en la prestación de servicios sociales y bienes públicos básicos) y crear enormes imprevistos fiscales.⁹

La credibilidad también ha demostrado ser decisiva para el éxito de las políticas de estabilización.¹⁰ Esto ha resultado en un importante desarrollo institucional, es decir, un movimiento hacia la autonomía de los bancos centrales dentro de las reformas constitucionales y legales en la región de América Latina y el Caribe y en todo el mundo. Estas consideraciones también han influido en el impulso hacia mejores instituciones presupuestarias.

A su vez, en recientes análisis de las crisis de Asia Oriental de 1997, se ha destacado la importancia de las instituciones inadecuadas que inducen a los bancos y corporaciones a asumir demasiados riesgos.¹¹ La existencia de incentivos "perversos" que provocaron este problema de exceso de riesgo asumido por tales agentes, ocasionaron consecuencias catastróficas cuando sus efectos se vieron multiplicados por la reciente exposición a enormes flujos de capital de corto plazo a través de la liberalización de las cuentas de capital. A estas alturas se sabe que la reforma y el fortalecimiento del sector financiero y de las institu-

ciones de gobierno es de importancia vital para los países en desarrollo si éstos desean reducir los riesgos de caer en costosas crisis financieras y monetarias que la integración financiera puede producir. Los países que aún no han liberalizado sus cuentas de capital deben hacerlo de manera gradual y con extremo cuidado, avanzando al mismo tiempo que las reformas institucionales.

Notas

1. Pearce (1992) define el "riesgo subjetivo" como "el efecto de determinados tipos de sistemas de seguro al generar divergencias entre el costomarginal privado de alguna acción y el costo marginal social de esa acción ..."

2. Hirschman (1970) ofrece un análisis esclarecedor de estas estrategias en diversos entornos económicos y políticos.

3. Friedman (1955) propuso hace mucho tiempo esquemas de cupones para la educación. Se experimentó con ellos en algunos lugares de Estados Unidos y en varios países en desarrollo. En Carnoy (1997) y West (1997) se analizan las controversias provocados por estos experimentos.

4. Williamson (1989, p. 142) define los costos de transacción como "los costos comparativos de la planificación, adaptación y supervisión bajo estructuras de gobierno alternativas." North (1990, p. 27) los define como "los costos de medir los atributos posibles de estimar de lo que se está intercambiando y los costos de proteger los derechos y los acuerdos de supervisión y observación o ejecución."

5. Se debe hacer notar, por ejemplo, que es fácil confundir los costos totales de transacción dentro de una economía con el sector de servicios, el que incluye prestaciones legales, de contabilidad y gestión.

6. En Pearce (1992) se encuentra una breve definición en este sentido.

7. El Banco Mundial (1997) presenta evidencia sobre la relación entre credibilidad y previsibilidad de las políticas y leyes, basándose en Brunetti et al. (1997^a y 1997^b).

8. Ver Burki y Perry (1998) y Fernández (1997).

9. Ver Irwin et al. (1997).

10. Kydland y Prescott (1977), Calvo (1989), Rodrik (1989)

11. Ver, por ejemplo, Krugman (1998); Corsetti, Pesenti y Roubini (1998); FMI (1998); Banco Mundial (1998a); y Perry y Lederman (1998).

ANEXO ESTADISTICO:

Indicadores institucionales usados en las figuras 1.1–1.17

Los datos utilizados provienen de la publicación mensual *International Country Risk Guide* (ICRG, Guía Internacional sobre el Riesgo de Países), publicado por Political Risk Services (PRS), una empresa de servicios privada e internacional sobre los riesgos de inversión. Esta empresa emplea analistas que proporcionan clasificaciones del riesgo político, financiero y económico de los países. Cada clasificación está compuesta por “componentes” que evalúan la estabilidad política, financiera y económica.

El “índice institucional compuesto” que se usó en este estudio consta de cinco componentes proporcionados en la ICRG: 1) repudio de contratos por parte del gobierno, 2) riesgo de expropiación, 3) calidad de la burocracia, 4) corrupción, y 5) estado de derecho. Los primeros dos componentes forman parte de la clasificación del riesgo financiero y los últimos tres de la clasificación del riesgo político. PRS define los cinco componentes de la siguiente manera:

Repudio de contratos por parte del gobierno: Los puntos mínimos y máximos otorgados a este componente son cero y diez, respectivamente. Un bajo puntaje en este componente significa que el compromiso del gobierno de un país con el cumplimiento de contratos actuales o pasados es bajo.

Expropiación: Mide el riesgo de una “nacionalización forzada.” Al igual que en el caso del desconocimiento de los contratos, este componente recibe un mínimo de cero y un máximo de diez puntos. Una alta puntuación en este componente indica que hay un bajo riesgo de expropiación o confiscación del capital de una empresa por parte del estado.

Calidad de la burocracia: Este componente mide la capacidad y autonomía de la burocracia. La ICRG otorga una alta

puntuación a un país con una burocracia competente e independiente de “presiones políticas”. Entre 1984 y 1997, los puntos mínimos y máximos otorgados a este componente fueron cero y seis. A partir de 1998 fueron cero y cuatro, respectivamente.

Corrupción: Mide el grado en que está enraizado el soborno “dentro del sistema político”. Cuanto mayor sea el grado de corrupción dentro de un país menor será la eficiencia del gobierno y menor el puntaje. Las formas de corrupción que se dan dentro de la ICRG se refieren a sobornos en las áreas de controles cambiarios, determinación de la base imponible, protección de la policía, préstamos y licencias de exportación e importación. Los puntos de este componente fluctúan entre cero y seis, siendo los puntajes bajos indicativos de altos niveles de corrupción.

Estado de derecho: Este componente mide el grado del imperio de la ley y el orden en un país. Los puntos de este componente fluctúan entre cero y seis. Una alta puntuación indica un ordenamiento jurídico sólido e imparcial y la aceptación de los mecanismos legales por parte de los ciudadanos para dirimir disputas.

Estos componentes miden la calidad de las instituciones y servicios públicos. El “índice institucional compuesto” fue creado con estos componentes y aplicado a cada uno de los países para los que se contaba con datos entre 1984 y 1998. Este índice es la suma de los cinco componentes para cada año. A fin de poder sumar los cinco componentes, los últimos tres componentes se transformaron a una escala de diez puntos. Por consiguiente, el máximo de puntos posibles para un país es de 50, es decir, un país con una calidad perfecta en todas sus instituciones y servicios públicos ten-

dría una puntuación de 50. Se dispuso de promedios anuales de los cinco componentes para los países entre 1984 y 1996, mientras que los datos de 1997 provienen de la publicación de la ICRG de enero de 1997 y los datos de

1998 de la publicación de febrero de 1998. En el Cuadro A1 se presenta una lista de los países por región y en el Cuadro A2 una lista de los países de las subregiones de América Latina y El Caribe.

CUADRO A1

Países incluidos en la muestra

ASIA	EUROPA Y ASIA CENTRAL	ALC	ORIENTE MEDIO Y ÁFRICA SEPTENTRIONAL	OCDE	ÁFRICA AL SUR DEL SAHARA
Bangladesh	Albania	Argentina	Arabia Saudita	Alemania	Angola
Brunei	Bulgaria	Bolivia	Argelia	Australia	Botswana
China	Checa, Rep.	Brasil	Bahrein	Austria	Camerún
Corea, República de	Fed. de Rusia	Chile	Egipto	Bélgica	Côte d'Ivoire
Filipinas	Grecia	Colombia	Emiratos Árabes Unidos	Canadá	Gabón
Hong Kong, China	Hungría	Costa Rica	Irán, Rep. Islámica del	Dinamarca	Ghana
India	Polonia	República Dominicana	Iraq	España	Guinea
Indonesia	Rumania	Ecuador	Israel	Finlandia	Kenya
Malasia	Turquía	El Salvador	Jordania	Francia	Liberia
Pakistán	Yugoslavia (ex Rep.)	Guatemala	Kuwait	Islandia	Malawi
Papua Nueva Guinea		Guyana	Líbano	Irlandia	Malí
Singapur		Haití	Libia	Italia	Mozambique
Sri Lanka		Honduras	Marruecos	Japón	Nigeria
Taiwán, China		Jamaica	Omán	Noruega	Senegal
Tailandia		México	Qatar	Nueva Zelanda	Sudáfrica
Vietnam		Nicaragua	Siria, Rep. Árabe	Países Bajos	Sudán
		Panamá	Túnez	Portugal	Tanzania,
			Yemen, Rep. del		Rep. Unida de
		Paraguay		Estados Unidos	Togo
		Perú		Reino Unido	Uganda
		Trinidad y Tabago		Suecia	Zambia
		Uruguay		Suiza	Zimbabwe
		Venezuela			

CUADRO A2

Subregiones de ALC

CONO SUR	CONO NORTE	AMÉRICA CENTRAL Y PANAMÁ	MÉXICO Y EL CARIBE
Argentina	Bolivia	Costa Rica	República Dominicana
Brasil	Colombia	El Salvador	Guyana
Chile	Ecuador	Guatemala	Haití
Paraguay	Perú	Honduras	Jamaica
Uruguay	Venezuela	Nicaragua	México
		Panamá	Trinidad y Tabago

CUADRO A3

Descripción y fuentes de las variables usadas en la regresión de la Figura 1b

VARIABLE	DESCRIPCIÓN	PERÍODO	FUENTE
1. Crecimiento del PIB	Crecimiento anual promedio del PIB per cápita a precios locales constantes. Se midió como la diferencia logarítmica del PIB per cápita en 1984-95, dividido por el tiempo transcurrido.	1984-95	WDI, Banco Mundial
2. PIB per cápita inicial	Logaritmo del PIB per cápita inicial en US\$ constantes de 1987.	1984	WDI, Banco Mundial
3. Educación	Años promedio de escolaridad dentro de la población total de 15 años de edad y más.	1985	Barro y Lee (1996)
4. (Exportación + importación) / PIB	Relación entre la suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios/PIB.	1984	WDI, Banco Mundial y Estadísticas financieras internacionales, FMI
5. M2/PIB	Relación entre el dinero y cuasi dinero/PIB.	1984	WDI, Banco Mundial y Estadísticas financieras internacionales, FMI
6. Inversión bruta	Inversión interna bruta como porcentaje del PIB.	1984	WDI, Banco Mundial y Estadísticas financieras internacionales, FMI
7. Inflación	La inflación anual promedio medida en precios al consumidor promediados por los años 1984-95. Se usa una fórmula del índice de Laspeyres.	1984-95	WDI, Banco Mundial y Estadísticas financieras internacionales, FMI
8. Términos de intercambio – promedio	El cambio porcentual anual en la relación de intercambio neto promediado por todo el período 1984-1995. Esta relación de intercambio neto es la relación entre el índice de precios de exportación y el correspondiente índice de precios de importación (1987 = 100).	1984-95	WDI, Banco Mundial
9. Términos de intercambio – desviación estándar	La desviación estándar de los términos de intercambio neto durante el período 1984-95.	1984-95	WDI, Banco Mundial
10. ICRG 84	<i>Índice institucional compuesto, según se describe más arriba.</i>	1984	<i>Ver más arriba</i>

CUADRO A4

Países incluidos en la muestra de la Figura 1b

ASIA	EUROPA Y ASIA CENTRAL	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	MEDIO ORIENTE Y ÁFRICA SEPTENTRIONAL	OCDE	ÁFRICA AL SUR DEL SAHARA
Bangladesh	Grecia	Argentina	Argelia	Australia	Camerún
China	Hungría	Bolivia	Egipto	Austria	Gabón
Corea, Rep. de	Polonia	Brasil	Irán, Rep. Islámica del	Canadá	Ghana
Filipinas	Rumania	Chile	Israel	Dinamarca	Kenya
India	Turquía	Colombia	Kuwait	España	Malawi
Indonesia		Costa Rica	Siria, Rep. Árabe	Estados Unidos	Malí
Malasia		República Dominicana	Túnez	Finlandia	Senegal
Pakistán		Ecuador		Francia	Sudáfrica
Singapur		El Salvador		Islandia	Togo
Sri Lanka		Guatemala		Italia	Zambia
Tailandia		Guyana		Japón	
		Honduras		Países Bajos	
		Jamaica		Noruega	
		México		Nueva Zelanda	
		Nicaragua		Suecia	
		Paraguay		Suiza	
		Perú			
		Trinidad y Tabago			
		Uruguay			

Referencias

- Academy for Educational Development (AED) (1996). *Educational Reform Projects Supported by the World Bank, the Inter-American Development Bank and USAID in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Academy for Educational Development.
- Akerlof, George (1970). "The Market for Lemons, Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism." *Quarterly Journal of Economics*, 59:473-94.
- Akerlof, G. y P. Romer (1993). "Looting: The Economic Underworld of Bankruptcy for Profit." *Brookings Papers on Economic Activity*, 2:1-73.
- Alesina, Alberto y Allan Drazen (1991). "Why Are Stabilizations Delayed?" *The American Economic Review*, 81(5), págs. 1170-1188.
- Alexander, William E., Jeffrey M. Davis; Liam P. Ebrill y Carl-Johan Lindgren (1997). *Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Alvarez, Benjamin (1998). "Life Cycle and Legacy of the Educational Reforms in Latin America and the Caribbean." *International Journal of Educational Reform* 7(1), enero de 1998, págs. 34-45.
- Alvarez, Benjamin y Monica Ruiz-Casares (eds.) (1997). *Paths of Change: Education Reforms Under Way in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Agencia para el Desarrollo Internacional/Agencia para el Desarrollo Educacional.
- Ames, Barry (1998). "Institutions and Democracy in Brazil." Mimeógrafo. Pittsburgh, Pa.: Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Pittsburgh.
- Angell, Alan (1996). "Improving the Quality and Equity of Education in Chile: The Program 900 Escuelas and the MECE-Básica." En *Implementing Policy Innovations in Latin America: Politics, Economics and Techniques*, editado por Antonia Silva. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Social Agenda Policy Group.
- Arrow, Kenneth J. (1982). "The Economics of Agency." En J. Pratt y R. Zeckhauser, eds., *Principals and Agents: The Structure of Business*. Cambridge, Mass.: Harvard Business School Press.
- Arruñada, Benito (1996). "The Economics of Notaries." *European Journal of Law and Economics*, 3 (1), págs. 5-37.
- Ascher, William (1984). *Scheming for the Poor: The Politics of Redistribution in Latin America*. Cambridge, Mass. y Londres: Harvard University Press.
- Asociación Norteamericana de Abogados (1989 y 1993). *Multinational Commercial Insolvency*. Wisconsin: MG Publishing.
- Aucoin, Peter (1990). "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums." *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 3, No. 2, págs. 115-137.
- Aylwin, Mariana; Carlos Bascuñán; Sofía Correa; Cristian Gazmuri; Sole Serrano; y Matias Tagle (1990). *Chile en el Siglo XX*. Santiago: Planeta.
- Bale, Malcolm y Tony Dale (1998). "Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries." *The World Bank Research Observer*, 13(1), págs. 103-122.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1996). *Economic and Social Progress in Latin America, 1996*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial (1990). *World Development Report*. Washington, D.C.
- Banco Mundial (1992). *Governance and Development*, Washington, D.C.

- Banco Mundial (1993). *Social Indicators of Development 1991-1992*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Banco Mundial (1995a). *World Development Report 1995*. Washington, D.C.: Oxford University Press.
- Banco Mundial (1995b). *Bureaucrats in Business: the Economics and Politics of Government Ownership*, publicado para el Banco Mundial por la Oxford University Press.
- Banco Mundial (1996). *World Development Report 1996*. Washington, D.C.: Oxford University Press.
- Banco Mundial (1997a). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Nueva York: Oxford University Press.
- Banco Mundial (1997b). *Colombia: Paving the Way for a Results-Oriented Public Sector*. Un estudio de país del Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (1997c). *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington, D.C.
- Banco Mundial (1997d). *Private Capital Flows to Developing Countries: The Road to Financial Integration*. Washington, D.C.
- Banco Mundial (1998a). *Global Development Finance*. Washington, D.C.
- Banco Mundial (1998b). *World Development Report 1998*. "Information and the Financial Markets: The Need for Support and Restraint from Policy." Capítulo 6 (trabajo en ejecución). Washington, D.C.
- Bardhan, Pranab (1997). "The Nature of Institutional Impediments to Economic Development." Mimeógrafo. Berkeley, Calif.: Departamento de Economía, Universidad de California, Berkeley.
- Barro, Robert, and Jong-Wha Lee (1996). "New Measures of Educational Attainment." Mimeógrafo. Cambridge, Mass.: Departamento de Economía, Universidad de Harvard.
- Beaton, Albert E.; Ina V. S. Mullis; Michael O. Martin; Eugenio J. Gonzalez; Dana L. Kelly; y Teresa A. Smith (1996). *Mathematical Achievement in the Middle School Years: Results from IEA's Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)*. Chestnut Hill, Mass.: Asociación Internacional para la Evaluación de Logros Educativos.
- Edwards, Eduardo y Maria Dakolias (1996). *Judicial Reform in Latin American Courts: The Experience in Argentina and Ecuador*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Estudio técnico del Banco Mundial No. 350.
- Paul M. Horvitz; Caiden, Naomi y Aaron Wildavsky (1974). *Planning and Budgeting in Poor Countries*. Nueva York: Wiley.
- tives on Safe and Sound Banking: Past, Present, and Future*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Blau, Peter M. (1974). *On the Nature of Organizations*. Nueva York: Wiley.
- Boston, Jonathan, et al. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Brennan, Geoffrey (1996). "Selection and the Currency of Reward." Capítulo 10 en Robert E. Goodin, ed., *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brock, Philip L., ed. (1992a). *If Texas Were Chile: A Primer on Banking Reform*. San Francisco: ICS Press.
- Brock, Philip L. (1992b). "The Government-Sponsored Securitization of Mortgages in Nineteenth Century Chile: The Macroeconomic Consequences of the Caja de Crédito Hipotecario, 1855-1880." Documento de trabajo.
- Brock, Philip L. (1998). "Financial Safety Nets and Incentive Structures in Latin America." Estudio encargado para este capítulo.
- Brunetti, Aymo; Gregory Kisunko; y Beatrice Weder (1997a). "Credibility of Rules and Economic Growth." Documento de trabajo de investigaciones sobre políticas No. 1760. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Brunetti, Aymo; Gregory Kisunko; y Beatrice Weder (1997b). "Institutional Obstacles to Doing Business: Region-by-Region Results from a Worldwide Survey of the Private Sector." Documento de trabajo de investigaciones sobre políticas No. 1759. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo Perry (1997). *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Serie Latin American and Caribbean Studies Viewpoints.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo Perry (1998). "Towards Open Regionalism in Latin America and the Caribbean." En Shahid Javed Burki, Guillermo Perry y Sanjaya Lall, eds., *Proceedings of the Annual Bank Conference on Latin America 1997*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Becker, Gary (1983). "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence." *Journal of Political Economy*, 91(5), págs. 981-1008.
- Benston, George J.; Robert A. Eisenbeis; Edward J. Kane; y George G. Kaufman (1986). *Perspectives on Safe and Sound Banking: Past, Present, and Future*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

- Calomiris, Charles W. (1996). "Building an Incentive-Compatible Safety Net: Special Problems for Developing Countries." Nueva York: Universidad de Columbia.
- Calomiris, Charles W. (1997). *The Postmodern Bank Safety Net: Lessons from Developed and Developing Economies*. Washington, D.C.: The AEI Press.
- Calomiris, Charles W. y Gary Gorton (1991). "The Origins of Banking Panics: Models, Facts, and Bank Regulation." En R. Glenn Hubbard, ed., *Financial Markets y Financial Crises*. Chicago: University of Chicago Press.
- Calvo, Guillermo (1989). "Incredible Reforms." En *Debt, Stabilization, and Development: Essays in Memory of Carlos Diaz-Alejandro*, editado por G. Calvo, et al. Oxford, England y Cambridge, Mass: Basil Blackwell.
- Campos, Ed. y Sanjay Pradhan (1996). "Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance," Documento de trabajo de investigaciones sobre políticas 1646. Washington, D.C.: Banco Mundial, Policy Research Department, Public Economics Division, septiembre.
- Caprio, Gerard Jr. y Daniela Klingebiel (1996). "Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy, or Bad Banking?" Washington, D.C.: Development Research Group, Banco Mundial.
- Caprio, Gerard Jr.; Michael Dooley; Danny Leipziger; y Carl Walsh (1996). "The Lender of Last Resort Function under a Currency Board: The Case of Argentina." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Caprio, Gerard Jr. y Philip Keefer (1998). "Regulations, Institutions and Country Responses to Bank Insolvency." Propuesta de investigación (trabajo en ejecución). Washington, D.C.: Development Research Group, Banco Mundial.
- Cariola, Patricio, S.J. (1996). "New Criteria for Educational Policies in Chile." En *Conference Report on Revitalization of Education in the Americas*, 4-6 de diciembre de 1995, editado por Benjamin Alvarez. Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional, Servicios Técnicos de Educación y Recursos Humanos, Documento de trabajo No. 11. Washington, D.C.: Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional.
- Carlton, Dennis W. y Jeffrey M. Perloff (1990). *Modern Industrial Organization*, Harper Collins.
- Carnoy, Martin (1997). "Is Privatization through Education Vouchers Really the Answer? A Comment on West." *The World Bank Research Observer*, 12(1), págs. 105-16.
- Carnoy, Martin y Patrick McEwan (1997). *Public Investments or Private Schools? A Reconstruction of Educational Improvements in Chile*. (Noviembre de 1997, borrador): Stanford, Calif.: Universidad de Stanford.
- Chandavarkar, Anand G. (1996). *Central Banking in Developing Countries*. Gran Bretaña: Macmillan Press Ltd.
- Chong, Alberto y Cesar Calderón (1997a). "Empirical Tests on the Causality and Feedback Between Institutional Measures and Economic Growth." Mimeógrafo. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Chong, Alberto y Cesar Calderón (1997b). "Institutional Change and Poverty, or Why is it Worth it to Reform the State?" Mimeógrafo. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Chong, Alberto y Cesar Calderón (1998). "Institutional Efficiency and Income Inequality: Cross Country Empirical Evidence." Mimeógrafo. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Coase, Ronald (1937). "The Nature of the Firm." *Economica*, 4, págs. 386-405.
- Correa Sutil, Jorge (ed.) (1994). *Situación y Políticas Judiciales en América Latina*. Santiago: Universidad Diego Portales, Cuadernos de Análisis Jurídico.
- Correa Sutil, Jorge (1998). "Judicial Reforms in Latin America: Good News for the Underprivileged?" En *The (Un)Rule of Law in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Corsetti, Giancarlo; Paolo Pesenti; y Nouriel Roubini (1998). "What Caused the Asian Currency and Financial Crisis?" Mimeógrafo. Universidad de Yale, Universidad de Princeton y Universidad de Nueva York.
- Cox, Cristian (1998). "Estrategias de Cambio y Factores de Éxito: Chile en la Década de 1990." En *Educación: La Agenda del Siglo XXI, Hacia un Desarrollo Humano*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Tercer Mundo Editores.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins (1996). "Structure and Policy: The Institutional Determinants of Policy Outcomes." Mimeógrafo. San Diego, Calif.: Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de California, San Diego.
- Cull, Robert (1998). "How Deposit Insurance Affects Financial Depth." Documento de trabajo de investigaciones sobre políticas No. 1875. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cumbre de las Américas (1998). *Plan de acción*. Santiago,

- Chile: Organización de Estados Americanos.
- Dakolias, Maria (1996). *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Estudio técnico del Banco Mundial No. 319.
- de Juan, Aristóbulo (1987). "From Good Bankers to Bad Bankers." Washington D.C.: Banco Mundial.
- de Juan, Aristóbulo (1995). "A Sum Up of 'False Friends' in Banking Reform." Seminario sobre la Formación de sistemas bancarios sólidos en las economías en transición. Reunión anual del EDRD.
- de Soto, Hernando (1989). *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Nueva York: Harper & Row.
- Demirgüç-Kunt, Asli y Enrica Detragiache (1998). "Financial Liberalization and Financial Fragility." Washington, D.C.: Development Research Group, Banco Mundial.
- Dewatripont, Mathias y Jean Tirole (1993). "Efficient Governance Structure: Implications for Banking Regulation." En *Capital Markets and Financial Intermediation*, C. Mayer y X. Vives, eds. Cambridge: Cambridge University Press, págs. 12-35.
- Dewatripont, Mathias y Jean Tirole (1994). *The Prudential Regulation of Banks*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Diamond, Douglas (1989). "Reputation Acquisition in Debt Markets." *Journal of Political Economy* 97, págs. 828-862.
- Diamond, Douglas (1991). "Debt Maturity Structure and Liquidity Risk," *Quarterly Journal of Economics* 106, págs. 1027-1054.
- Dixit, Avinash K. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, Mass. y Londres: The MIT Press.
- Domínguez, Jorge (1997). "Latin America's Crisis of Representation." *Foreign Affairs*, 76(1), págs. 100-113.
- Drazen, Allan y Vittorio Grilli (1993). "The Benefit of Crises for Economic Reforms." *The American Economic Review*, 83, págs. 598-607.
- Easterbrook, Frank y Daniel Fischel (1991). *The Economic Structure of Corporate Law*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Edwards, Sebastian (1984). "The Order of Liberalization of the External Sector in Developing Countries." *Princeton Essays in International Finance*, 156. Princeton, N.J.: Universidad de Princeton.
- Edwards, Sebastian y Daniel Lederman (1998). "The Political Economy of Unilateral Trade Liberalization: The Case of Chile." En *Going Alone: The Case for Relaxed Reciprocity*, editado por J. Bhagwati. Por aparecer. Cambridge, Mass. y Washington, D.C.: MIT Press y American Enterprise Institute. También publicado como documento de trabajo del National Bureau of Economic Research, serie No. 6510, Cambridge, Mass., abril.
- Edwards, Sebastian y Moisés Naím, editores (1997). *Mexico 1994: Anatomy of an Emerging Market Crash*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Engerman, Stanley L.; Stephen H. Haber; y Kenneth L. Sokoloff (1998). "Inequality, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies." Documento de trabajo. Los Angeles: Universidad de California, Los Angeles.
- Espinola, Viola (1997). *Descentralización del Sistema Educativo en Chile: Impacto en la Gestión de las Escuelas*. Grupo de Desarrollo de Capital Humano para América Latina y el Caribe, Informe No. 10. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Evans, Peter (1992). "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change." En Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, eds., *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Federal Deposit Insurance Corporation (1997). "Resolutions Handbook: Methods for Resolving Troubled Financial Institutions in the United States."
- Fernández, Raquel (1997). "Returns to Regionalism: An Evaluation of Non-Traditional Gains from RTAs." Mimeógrafo. Washington, D.C.: División de Comercio Internacional, Banco Mundial, febrero.
- Fernández, Raquel y Dani Rodrik (1991). "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty." *American Economic Review*, 81(5), págs. 1146-1155.
- Fetter, Frank W. (1931). *Monetary Inflation in Chile*. Princeton: Princeton University Press.
- Filmer, D.; L. Pritchett; y Tan Jee-Peng (1998). *Educational Attainment Profiles of the Poor (and Rich): DHS Evidence from around the Globe*. Estudio sin publicar. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Fondo Monetario Internacional (1998). "The Asian Crisis: Causes and Cures." *Finance and Development*, 35(1), págs. 18-21.

- Foster, John; John Greer; y Erick Thorbecke (1984). "A Class of Decomposable Poverty Measures." *Econometrica*, 52(3), págs. 761-5.
- Friedman, Milton (1955). "The Role of Government in Education." En *Economics and the Public Interest*, editado por R. Solow. Nueva Jersey: Rutgers University Press.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas [FIEL] (1996). *La Reforma del Poder Judicial en la Argentina*. Buenos Aires: FIEL.
- Garber, Peter M. (1997). "The Transition to a Functional Financial Safety Net." En Liliana Rojas-Suárez, ed. *Safe and Sound Financial Systems: What Works for Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Garber, Peter M. y Steven R. Weisbrod (1992). *The Economics of Banking, Liquidity, and Money*. Lexington, Mass.: D.C. Heath and Company.
- Gavin, Michael y Ricardo Hausmann (1997). "Make or Buy? Approaches to Financial Market Integration." En Liliana Rojas-Suárez, ed., *Safe and Sound Financial Systems: What Works for Latin America*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Geddes, Barbara (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, Los Angeles y Londres: University of California Press.
- Giammarino, Ronald M.; Tracy R. Lewis; y David E. M. Sappington (1993). "An Incentive Approach to Banking Regulation." *The Journal of Finance*, 48 (4): 1523-1539.
- Gomes, Armando (1996). "The Dynamics of Stock Prices, Manager Ownership, and Private Benefits of Control." Manuscrito. Universidad de Harvard.
- Graham, Carol y Moises Naím (1998). "The Political Economy of Institutional Reforms in Latin America." En *Beyond Trade-Offs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*, editado por N. Birdsall, C. Graham y R. Sabot. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Greene, William H. (1993). *Econometric Analysis, Segunda edición*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Grossman, Sanford y Oliver Hart (1986). "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration." *Journal of Political Economy* 94, págs. 175-202.
- Guido Bejar, Rafael (1997). "The Dynamics of Education Reform in El Salvador, 1989-1996." En *Paths of Change: Education Reforms Under Way in Latin America and the Caribbean*, editado por Benjamin Alvarez y Monica Ruiz-Casares. Washington, D.C.: Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional/Agencia para el Desarrollo de la Educación.
- Hanson, E. Mark (1995). "Best (and Worst) Practices in Education Decentralization." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Hart, Oliver; Rafael La Porta; Florencio López-de-Silanes; y John Moore (1997). "A New Bankruptcy Procedure that Uses Multiple Auctions." *European Economic Review*, 41, págs.: 461-473.
- Hausmann, Ricardo y Liliana Rojas-Suárez (1996). *Banking Crises in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass. y Londres: Harvard University Press.
- Hobbs, Cynthia y Kathryn Rentel (1997). "The Paraguayan Education Reform: A Collective Effort," En *Paths of Change: Education Reforms Under Way in Latin America and the Caribbean*, editado por Benjamin Alvarez y Monica Ruiz-Casares. Washington, D.C.: Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional/Agencia para el Desarrollo de la Educación.
- Holmes, Malcolm y David Shand (1995). *Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years*. The SOG Ten-Year Reunion "Ten Years of Change," borrador no sujeto a citas, 9 de mayo.
- Hopkins, Jack W. (1991). "Evolution and Revolution: Enduring Patterns and the Transformation of Latin American Bureaucracies." En Ali Farazmand, ed., *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. Nueva York: M. Dekker.
- Inglehart, Ronald (1994). *Codebook for World Values Surveys*. Ann Arbor, Mich.: Institute for Social Research.
- Institutional Shareholder Services, Inc. (1994). *Proxy Voting Guidelines*. Several countries, ISS Global Proxy Services.
- Investor Responsibility Research Center (1994). *Proxy Voting Guide*. Global Shareholder Service, Washington, D.C.: I.R.R.C.
- Irwin, Timothy; Michael Klein; Guillermo E. Perry; y Mateen Thobani, eds. (1997). *Dealing with Public Risk in Private Infrastructure*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Latin American and Caribbean Studies Viewpoints.
- Jensen, Michael y William Meckling (1976). "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and

- Ownership Structure." *Journal of Financial Economics*, 3, (octubre), págs. 305-360.
- Kane, Edward J. (1977). "Good Intentions and Unintended Evil: The Case Against Selective Credit Allocation." *Journal of Money, Credit, and Banking*, 9: 55-69.
- Kane, Edward J. (1989). "How Incentive-Incompatible Deposit Insurance Funds Fail." National Bureau of Economic Research, Documento de trabajo No. 2836. Cambridge, Mass., febrero.
- Keefer, Philip (1995). "Reforming the State: The Sustainability and Replicability of Peruvian Reforms of its Public Administration." Estudio presentado en la Conferencia sobre la reforma del estado, Hotel El Pueblo, Perú, junio; segundo borrador, Septiembre.
- Kellaghan, Thomas; Kathryn Sloane; Benjamin Alvarez; y Benjamin S. Bloom (eds.) (1993). *The Home Environment & School Learning: Promoting Parental Involvement in the Education of Children*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Klein, B. y K. Leffler (1981). "The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance." *Journal of Political Economy*, 81: 815-41.
- Klitgaard, Robert y Heather Baser (1997). "Working Together to Fight Corruption: State, Society and the Private Sector in Partnership." En Suzanne Taschereau y José Edgardo L. Campos, eds., *Governance Innovations (Lessons from Experience: Building Government-Citizen-Business Partnerships)*. Ottawa: Institute of Governance.
- Klitgaard, Robert (1998). "Healing Sick Institutions." En Silvio Borner y Martin Paldam, eds., *The Political Dimension of Economic Growth*. Basingstoke: Macmillan.
- Knack, Stephen y Philip Keefer (1995). "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics and Politics*, 7(3), págs. 207-27.
- Knack, Stephen y Philip Keefer (1997a). "Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation." *Economic Inquiry*, 35 (julio), págs. 590-602.
- Knack, Stephen y Philip Keefer (1997b). "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation." *Quarterly Journal of Economics*, 112 (noviembre), págs. 1251-88.
- Koch, Timothy W. (1992). *Bank Management*. Segunda edición. Florida: The Dydren Press.
- Krugman, Paul (1998). "What Happened to Asia." Mimeógrafo. Massachusetts Institute of Technology.
- Kydland, Finn y Edward Prescott (1977). "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans." *Journal of Political Economy*, 85, págs. 473-91.
- La Porta, Rafael; Florencio López de Silanes; Andrei Shleifer; y Robert W. Vishny (1997a). "Legal Determinants of External Finance." *Journal of Finance*, 52(3), págs. 1131-50.
- La Porta, Rafael; Florencio López de Silanes; Andrei Shleifer; y Robert W. Vishny (1997b). "Trust in Large Organizations," *AEA Papers and Proceedings*, 87(2)333-8.
- La Porta, Rafael; Florencio López de Silanes; Andrei Shleifer; y Robert W. Vishny (1998a). "Law and Finance." *Journal of Political Economy*, diciembre. Se publicó una versión anterior como Documento de trabajo No. 5661 del National Bureau of Economic Research. Cambridge, Mass., julio de 1996.
- La Porta, Rafael; Florencio López-de-Silanes; Andrei Shleifer; y Robert W. Vishny (1998b). "Corporate Ownership Around the World." Mimeógrafo. Universidad de Harvard, marzo.
- La Porta, Rafael; Florencio López-de-Silanes; Andrei Shleifer; y Robert W. Vishny (1998c). "Agency Problems and Dividend Policies Around the World." Documento de trabajo No. 6594 del Bureau of Economic Research. Cambridge, Mass., junio.
- Laking, Rob (1996). "Public Management Lessons for Developing Countries and the World Bank," documento mimeografiado.
- Lane, Jan-Erik y Torgeir Nyen (1995). "On the Relevance of Neo-Institutionalism to the Public Sector." En Pal Foss, ed., *Economic Approaches to Organizations and Institutions: An Introduction*. Vermont: Dartmouth Publishing Co.
- Larrañaga, Oswaldo (1997). "Chile: A Hybrid Approach." En *The Public-Private Mix in Social Services*, editado por Elaine Zuckerman y Emanuel de Kadt. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Levine, Ross (1997a). "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda." *Journal of Economic Literature*, 35 (2), págs. 688-726 (junio).
- Levine, Ross (1997b). "Napoleon, Bourses, and Growth in Latin America." Conferencia sobre el Desarrollo de los mercados de valores en las economías emergentes: Obstáculos y prerequisites para el éxito. Washington:

- 28–29 de octubre.
- Levine, Ross (1997c). "Law, Finance, and Economic Growth." Mimeógrafo. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lindgren, Carl-Johan; Gillian García; y Matthew Saal (1996). *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Lowden, Pamela (1996). "The *Escuelas Integrales* Reform Program in Venezuela." En *Implementing Policy Innovations in Latin America: Politics, Economics and Techniques*, editado por Antonia Silva. Washington, D.C.: Grupo de Políticas para la Agenda Social del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Machado, Ana Luiza (1998). "La Política Educacional de Minas Gerais, Brasil," *Educación: La Agenda del Siglo XXI, Hacia un Desarrollo Humano*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Tercer Mundo Editores.
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (1995). "Introduction: Party Systems in Latin America." En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, editado por S. Mainwaring y T. Scully. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Mathew S. Shugart, eds. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Manning, Nick (1998). "Unbundling the State: Autonomous Agencies and Service Delivery." Borrador. Washington, D.C.: Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial, 29 de abril.
- Marcel, Mario (1997). "Effectiveness of the State and Development Lessons from the Chilean Experience." Estudio preparado para el seminario del Banco Mundial, "Chile: Lecciones y Desafíos para el Desarrollo."
- Martínez, Nestor Humberto (1996). "Judicial Councils in Latin America." Capítulo 1 de *Lessons Learned*, Madeleine Crohn y William E. Davis, eds. Williamsburg, Va.: National Center for State Courts.
- Mauro, Paolo (1995). "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics*, 110, págs. 681–712.
- McCulloch, Brian W. y Ian Ball (1992). "Accounting in the Context of Public Sector Management Reform." *Financial Accountability & Management*, 8(1), Primavera, págs. 7–12.
- McKinnon, Ronald I. (1973). *Money and Capital in Economic Development*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- McKinnon, Ronald (1991). *The Order of Economic Liberalization: Financial Control in the Transition to a Market Economy*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Merryman, John H. (1996). "The French Deviation," *American Journal of Comparative Law*, 44 (1), págs. 109–119.
- Meza, Darlyn (1997). *Descentralización Educativa, Organización y Manejo de las Escuelas a Nivel Local—el Caso de El Salvador: EDUCO*. Grupo de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, Informe No. 9 (mayo). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Mishkin, Frederic S. (1991). "Asymmetric Information and Financial Crises: A Historical Perspective." En R. H. Hubbard, ed. *Financial Markets and Financial Crises*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mishkin, Frederic S. (1996). "Understanding Financial Crises: A Developing Country Perspective." National Bureau of Economic Research, Documento de trabajo No. 5600.
- Mishkin, Frederic S. (1998). "Systemic Risk, Moral Hazard, and the International Lender of Last Resort." Preparado para la conferencia del Banco Mundial, Reinvencción de una Conferencia del Comité de Bretton Woods sobre las Consecuencias de la Crisis Asiática Financiera, 13–14 de marzo, Washington, D.C.
- Modigliani, Franco y Merton Miller (1958). "The Cost of Capital, Corporation Finance, and the Theory of Investment." *American Economic Review*, 48 (junio), págs. 261–297.
- Moe, Ronald C. (1994). "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences." *Public Administration Review*, 54(2), marzo/abril, págs. 111–122.
- Moe, Terry M. (1984). "The New Economics of Organization." *American Journal of Political Science*, 28, págs. 739–775.
- Moe, Terry M. (1990). "Political Institutions: The Neglected Side of the Story." *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6, págs. 213–253.
- Montenegro, Armando (1995). *An Incomplete Educational Reform: The Case of Colombia*. Política de Operaciones y Desarrollo de Capital Humano, Documento de trabajo No. 60 (agosto). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Morgan, Gareth (1986). *Images of Organization*. Beverly Hills, Calif.: Sage.

- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998). *The Fiscal Covenant: Strengths, Weaknesses, Challenges*, 23 de abril, Santiago, Chile.
- New York State Committee to Review Audio-Visual Coverage of Court Proceedings (1997). *An Open Courtroom: Cameras in New York Courts*. Nueva York: Fordham University Press.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. (1994). "Economic Performance through Time." *The American Economic Review*, 84(3), págs. 359-368.
- Nunberg, Barbara (1995). *Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries*. Documentos de análisis 161 del Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass. y Londres: Harvard University Press.
- Olson, Mancur (1993). "Dictatorship, Democracy, and Development." *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, septiembre, págs. 567-576.
- Organización de los Estados Americanos (1998). *Educación en las Américas: Calidad y Equidad en el Proceso de Globalización*. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos, Secretaría General.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1994). *World Education Report 1994*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1995). *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Boletín 37 (agosto). Santiago, Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Pastor Prieto, Santos (1993). *¡Ah de la Justicia! Política Judicial y Economía*. Madrid: Editorial Civitas, S.A.
- Paul, Samuel (1991). "Accountability in Public Services: Exit, Voice, and Capture." Documento de trabajo del PRE 614.
- Paul, Samuel (1998). "Making Voice Work: What Happened to the Report Card on Bangalore?" Serie de seminarios del PREM, 4 de marzo.
- Pearce, David W., ed. (1992). *The MIT Dictionary of Modern Economics*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Perris, Lyall (1998). *Implementing Education Reforms in New Zealand: 1987-1997*. Education Reform and Management Series 1(1). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Perry, Guillermo (1997). "The Political Economy of Financial Reforms." Estudio presentado en la Conferencia sobre la formación de sistemas bancarios sólidos, Reuniones anuales del Banco Mundial, Hong Kong, China.
- Perry, Guillermo y Daniel Lederman (1998). *Financial Vulnerability, Spillover Effects, and Contagion: Lessons from the Asian Crises for Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Serie Latin American and Caribbean Studies Viewpoint.
- Plank, David (1996). *The Means of Our Salvation: Public Education in Brazil*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Posner, Richard (1995). "What Do Judges Maximize?" Capítulo 3 in *Overcoming Law*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Posner, Richard A. (1998). "Creating a Legal Framework for Economic Development." *The World Bank Research Observer*, 13(1), págs. 1-12.
- Pratt, John y Richard Zeckhauser, eds. (1985). *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1998). *Educación: La Agenda del Siglo XXI, Hacia un Desarrollo Humano*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Tercer Mundo Editores.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rajan, Raghuram y Luigi Zingales (1995). "What Do We Know about Capital Structure: Some Evidence from International Data." *Journal of Finance*, 50 (diciembre), págs. 1421-1460.
- Rama, German (1992). *¿Aprenden los Estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?* Montevideo, Uruguay: CEPAL.
- Reid, Gary J. y Graham Scott (1994). *Public Sector Human Resource Management: Experience in Latin America and the Caribbean and Strategies for Reform*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Green Cover, Informe No. 12839, 14 de marzo.
- Reid, Gary J. (1998). "Performance-Oriented Public Sector Modernization in Developing Countries: Meeting the Implementation Challenge." Por aparecer en Joseph C. M. Raadschelders y James L. Perry, eds., *Research in Pub-*

- lic Administration*. Greenwich, Conn.: JAI Press.
- Reynolds, Thomas y Arturo Flores (1989). *Foreign Law: Current Sources of Basic Legislation in Jurisdictions of the World*. Littleton, Colo.: Rothman and Co.
- Riggs, Fred W. (1964). *Administration in Developing Countries: the Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin.
- Rodrik, Dani (1989). "Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signaling." *The Economic Journal*, 99, págs. 756-772.
- Rojas, Carlos (se publicará próximamente). "Las Sistemas de Medición de la Calidad de la Educación Latinoamericana." Washington, D.C.: Banco Mundial
- Rojas, Carlos y Juan Esquivel (1998). "Sistemas de Medición de la Calidad de la Educación Latinoamericana." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Rojas-Suárez, Liliana (1997). *Safe and Sound Financial Systems: What Works for Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rojas-Suárez, Liliana (1998). "Early Warnings Indicators for Banking Problems: What Works for Emerging Markets?" Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rothschild, M y Joseph E. Stiglitz (1976). "Equilibrium in Competitive Insurance Markets." *Quarterly Journal of Economics*, 90, págs. 629-50.
- Salas, Denis (1998). *Le Tiers Pouvoir: Vers une Autre Justice*. París: Hachette Littératures.
- Salmen, Lawrence F. (1992). *Reducing Poverty: an Institutional Perspective*. Poverty and Social Policy Series, Estudio No. 1.
- Savoie, Donald J. (1995). "What Is Wrong with the New Public Management?" *Canadian Public Administration*, 38(1), Primavera, págs. 112-121.
- Schick, Allen (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Informe preparado para la Comisión de Servicios Estatales y el Tesoro, Nueva Zelanda, agosto.
- Schick, Allen (1998). "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms." *The World Bank Research Observer*, 13(1), págs. 123-132.
- Schiefelbein, Ernesto (1995). "La Reforma Educativa en América Latina y el Caribe: Un Programa de Acción." In *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: UNESCO/OREALC, Boletín 37 (agosto) 3-34.
- Scobie, Tanya D. (1998). "Agenda del Sindicato de Maestros." *Educación: La Agenda del Siglo XXI, Hacia un Desarrollo Humano*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Tercer Mundo Editores.
- Scott, Graham y Peter Gorringer (1989). "Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience." *Australian Journal of Public Administration*, 48(1), marzo, págs. 81-92.
- Shapiro, Martin (1981). *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sheng, Andrew (1996). *Bank Restructuring*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Shepherd, Geoffrey y Sofia Valencia (1996). "Modernizing the Public Administration in Latin America: Common Problems, No Easy Solutions." Estudio preparado para la conferencia, "Reforma del Estado en América Latina y el Caribe." Madrid, 14-17 de octubre de 1996.
- Shleifer, Andrei y Robert W. Vishny (1986). "Large Shareholders and Corporate Control." *Journal of Political Economy*, 94 (junio), págs. 461-488.
- Simon, Herbert A. (1991). "Organization and Markets." *Journal of Economic Perspectives*, 5:2, págs. 25-44, Primavera.
- Steering Committee for the Review of Commonwealth/State Service Provision (1998), *Informe sobre servicios gubernamentales: 1998*. Melbourne: Gobierno de Australia, Industry Commission.
- Stigler, George J. (1971). "The Theory of Economic Regulation." *Bell Journal of Economic and Management Science*, 2:3-21.
- Stiglitz, Joseph E. y Andrew Weiss (1981). "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information." *American Economic Review*, 71 (junio): 393-410.
- Stiglitz, Joseph E. (1986). *Economics of the Public Sector*. Nueva York y Londres: W. W. Norton & Company.
- Stiglitz, Joseph E. (1993). "The Role of the State in Financial Markets." Washington D.C.: Conferencia anual del Banco Mundial sobre la economía del desarrollo.
- Stiglitz, Joseph E. (1994). *Whither Socialism?* Cambridge, Mass. y Londres: The MIT Press.
- Swope, John y Marcela Latorre (1998). *El aporte de Fe y Alegría a la educación primaria en América Latina: un estudio comparativo longitudinal de la educación primaria impartida por Fe y alegría y las escuelas públicas en nueve países en América Latina*. Santiago, Chile: Centro de Investigación y Desarrollo Educativo/Agencia para el Desarrollo de la

- Educación/Banco Interamericano de Desarrollo.
- Talley, Samuel y Ignacio Mas (1992). "The Role of Deposit Insurance." En Dimitri Vittas, ed. *Financial Regulation: Changing the Rules of the Game*. Washington, D.C.: Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial.
- Tendler, Judith (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Tommasi, Mariano y Andrés Velasco (1996). "Where Are We in the Political Economy of Reform?" *Journal of Policy Reform*, 1, págs. 187-238.
- Tornell, Aaron (1995). "Are Economic Crises Necessary for Trade Liberalization and Fiscal Reform? The Mexican Experience." En *Reform, Recovery, and Growth: Latin America and the Middle East*, editado por R. Dornbusch y S. Edwards. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- Valencia, Sofia (1996). "Public Sector Reforms in a Developing Country: an Analysis of the Chilean Experience." Documento mimeografiado.
- Villalobos R, Sergio (1983). *Breve Historia de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, S.A.
- Villegas-Reimers, Eleonora (1998). "The Preparation of Teachers in Latin America: Challenges and Trends." Serie de estudios LCSHD No. 15. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Vishny, Paul (1994). *Guide to International Commerce Law*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Wade, Robert (1997). "How Infrastructure Agencies Motivate Staff: Canal Irrigation in India and the Republic of Korea." En Ashoka Mody, ed., *Infrastructure Strategies in East Asia: The Untold Story*. Serie Learning Resource de EDI, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Wallis, John J. y Douglass C. North (1986). "Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1970." En *Long-Term Factors in American Economic Growth*, editado por S. L. Engerman y R. E. Gallman. Chicago: University of Chicago Press.
- Weber, Max (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Nueva York: Bedminster Press.
- West, Edwin G. (1997). "Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey." *The World Bank Research Observer*, 12(1), págs. 83-104.
- White, Michelle (1993). "The Costs of Corporate Bankruptcy: the U.S.-European Comparison." Manuscrito. Ann Arbor: Universidad de Michigan, Departamento de Economía.
- Williamson, John (1990). "What Washington Means by Policy Reform." En *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, editado por J. Williamson. Washington, D.C.: The Institute for International Economics.
- Williamson, Oliver (1981). "The Modern Corporation." *Journal of Economic Literature*, 19, págs. 1537-1568.
- Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Nueva York: Free Press.
- Williamson, Oliver (1989). "Transaction Cost Economics." Capítulo 3 en *Handbook of Industrial Organization, Volumen I*, editado por R. Schmalensee y R. D. Willig. Nueva York: Elsevier Science Publishers.
- Williamson, Oliver (1994). "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform." *Procedimientos de la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo*, 1994. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Winkler, Donald (1997). *Descentralización de la Educación: Participación en el Manejo de las Escuelas al Nivel Local*. Grupo de Desarrollo de Capital Humano para América Latina y el Caribe, Informe No. 8 (mayo) Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Zaiter, Josefina (1997). "Civil Society and Educational Reform: The Dominican Experience." En *Paths of Change: Education Reforms Under Way in Latin America and the Caribbean*, editado por Benjamín Álvarez y Monica Ruiz-Casares. Washington, D.C.: Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional/Agencia para el Desarrollo de la Educación.
- Zuckerman, Elaine y Emanuel de Kadt (editores) (1997). *The Public-Private Mix in Social Services*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.