

**La economía política de las
reformas para la promoción de
la equidad social**

Ernesto Castagnino

2003

WORKING PAPER

**Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Desarrollo Sostenible
División de Estado, Gobernabilidad y
Sociedad Civil**

Este informe se publica con el único objeto de contribuir al debate sobre un tema de importancia para los países de la región. Su publicación por este medio tiene como propósito generar comentarios y sugerencias de las personas interesadas en el tema. El informe no ha sido sometido a un proceso independiente de revisión ni ha sido estudiado por el Grupo gerencial del Departamento de Desarrollo Sostenible. Tampoco representa la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones expresadas en el documento son de los autores y no coinciden necesariamente con la posición oficial del BID o de su Directorio Ejecutivo.

Los comentarios deben dirigirse a Ernesto Castagnino, ernestoc@iadb.org

ÍNDICE

LA ECONOMIA POLITICA DE LAS REFORMAS PARA LA PROMOCION DE LA EQUIDAD SOCIAL: INTRODUCCIÓN	4
LA ECONOMIA POLITICA DE LAS REFORMAS: VISION GENERAL Y ETAPAS DE LOS PROCESOS DE REFORMA.....	5
SECTORES SOCIALES, REDUCCION DE LA POBREZA Y PROMOCION DE LA EQUIDAD	6
LA ECONOMIA POLITICA DE LAS REFORMAS SOCIALES: OBSERVACIONES GENERALES	7
LA ECONOMIA POLITICA DE LAS REFORMAS SOCIALES: DESAFIOS DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA PROMOCION DE LA EQUIDAD.....	8

LA ECONOMIA POLITICA DE LAS REFORMAS PARA LA PROMOCION DE LA EQUIDAD SOCIAL: INTRODUCCIÓN

Ernesto S. Castagnino¹

En los últimos 15 años, en las políticas de desarrollo de los países de América Latina ha ido en crecimiento permanente la presencia de programas de reforma. Encontramos así múltiples referencias a, y casos de, reformas estructurales, reformas económicas, reformas del Estado, reformas sociales, reformas institucionales, reformas de los sistemas de educación, salud, pensiones y otras. Asimismo existen tipologías que apuntan a clasificar las reformas, por ejemplo entre aquellas de primera, segunda y aún tercera generación

No es difícil, aún para el observador casual, percibir que la palabra reforma en la práctica se usa con significados variables, y correlativamente, que el alcance y las características de diferentes reformas también varían. Escaparía al propósito y alcance de este trabajo la discusión del sentido o significado “correcto” del concepto de reforma. Es posible sin embargo, siguiendo una técnica de “hechos estilizados”, identificar elementos comunes, aspectos diferenciales y especificidades.

Las reformas por su propia naturaleza son, o incluyen, importantes ejercicios de definición, adopción y ejecución de políticas públicas. El punto de partida es entonces el reconocimiento de que las variables políticas juegan un papel crítico en el análisis de los procesos de reformas. Trivial como esto puede parecer, requiere analizar aspectos específicos de los complejos procesos de que se componen dichos ejercicios de política pública. El artículo de Nelson² (capítulo ... de este libro) presenta en este sentido un marco de análisis en el que nos hemos apoyado para esta introducción.

El examen de los aspectos relacionados con la economía política de procesos de reforma es de singular importancia cuando entre los objetivos de las reformas se encuentran los de promoción de la equidad social, o de reducción de la pobreza. Hay muchas razones que apoyan esta afirmación, pero en este momento basta con señalar que los factores institucionales han sido repetidamente mencionados por políticos, académicos y responsables de proyectos como los que con más frecuencia afectan (por lo general negativamente) a los programas sociales y en especial a los de reducción de la pobreza.

A su vez, los mecanismos que generalmente se asocian con el concepto de “economía política de las reformas” son sin duda parte muy significativa de dichos factores institucionales; el reciente trabajo de González y Munar³ señala que “...la dimensión

¹ Especialista Principal, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, Departamento de Desarrollo Sostenible del BID.

² Joan Nelson, “The Politics of Social Sector Reforms”

³ Alejandra González and Wolfgang Munar, “The Political Economy of Social Sector Reforms”, IDB Region II, Document RE2-03-009, December 2003.

política de las reformas en los sectores sociales, que desempeña un... importante rol en hacer posibles cambios tangibles, sólo ha sido tratada en forma ad hoc”.

LA ECONOMIA POLITICA DE LAS REFORMAS: VISION GENERAL Y ETAPAS DE LOS PROCESOS DE REFORMA

Según lo concibe Nelson, las reformas avanzan atravesando cuatro fases: incorporación a la agenda de las políticas públicas, acuerdo dentro del poder ejecutivo, obtención de aprobación legislativa y aceptación pública, y lanzamiento y continuidad de su implementación.

Nelson desarrolla este esquema pensando en los sectores sociales y su reforma, sin embargo encontramos que su esquema de análisis es de validez más general, y puede aplicarse a otros segmentos de las políticas públicas. En efecto, la economía política de los procesos de reforma en los sectores sociales comparte algún número de características con las reformas económicas, si bien presenta indudablemente muchas especificidades a las que se refiere Nelson en su trabajo, que no son de menor importancia y se intentan mostrar en esta introducción.

Las características que asume cada etapa difieren para distintos tipos de reforma. En muchos casos, las primeras reformas en ser abordadas han sido reformas cuya incorporación a la agenda de políticas públicas resulta de iniciativas y decisiones del nivel presidencial, con lo cual las dos primera etapas se superponen. Como este tipo de reformas se han adoptado en condiciones de crisis fiscal, financiera y/o de balanza de pagos, ha sido frecuente que el poder ejecutivo obtuviera del congreso la delegación temporaria de facultades para la aprobación de las nuevas políticas, o bien su anuencia para considerarlas y aprobarlas mediante procedimientos abreviados, lo que generalmente ocurre en el seno de un pequeño grupo de altos funcionarios del área económica. Y la implementación de este tipo de reformas, una vez aprobadas, muchas veces consiste en la puesta en vigencia de determinados marcos legales que proporcionan normas de contexto para la actividad de agentes económicos. En este primer grupo prevalecen aquellas reformas económicas que a veces se denominan estructurales, y que aún cuando pueden involucrar ajustes profundos en el sistema económico, son con frecuencia de diseño comparativamente simple, o derivado directamente de las recomendaciones de los organismos multilaterales de financiamiento.

Los trabajos de los profesores Kandir⁴ y Marfán⁵ tratan de otro tipo de reformas, también mayoritariamente del campo económico y financiero, tales como las reformas de los sistemas tributario, aduanero y bancario. Las privatizaciones de empresas públicas y las concesiones de servicios públicos a empresas privadas formarían también parte de ese grupo. Ambos trabajos se centran en discutir en detalle las tácticas políticas y legislativas que se usaron en Brasil y Chile, respectivamente, para lograr la aprobación de las reformas, es decir, la tercera de las etapas del esquema que estamos utilizando.

⁴ Antonio Kandir, “A Brief Report on the Political and Legislative Processes Aimed at Tax System and Capital Market Reforms in Brazil”.

⁵ Manuel Marfán, “The Chilean Tax Reform of 1990: A Success Story”.

Comparadas con el primer tipo de reformas, las macroeconómicas o estructurales, estas reformas se caracterizan, por una parte, por un grado mucho mayor de complejidad en su diseño, y por la otra, por el hecho de que para ponerlas en vigencia no basta la promulgación de leyes o decretos o el anuncio público de que entran en vigor determinadas reglas de juego básicas (por ejemplo la libertad de comprar y vender monedas extranjeras). Por el contrario, se trata de reformas que requieren un sustento institucional importante, como por ejemplo la reorganización de agencias tributarias, o aún la creación de nuevos organismos, como los que tienen a su cargo las funciones regulatorias en el caso de privatizaciones y concesiones. Para Nelson, esta es una diferencia radical entre las reformas macroeconómicas y otros tipos de reformas. Volveremos a esta cuestión más abajo.

SECTORES SOCIALES, REDUCCION DE LA POBREZA Y PROMOCION DE LA EQUIDAD

Antes de continuar con la discusión de diferentes tipos de reformas, es oportuno examinar brevemente cómo se relacionan las reformas para la promoción de la equidad social con otras áreas de las políticas públicas, específicamente las políticas sociales en general, y las políticas para la reducción de la pobreza. En el lenguaje habitual, no es infrecuente que estos términos se usen de manera intercambiable, no obstante que las categorías respectivas se superponen pero no son idénticas.

Tomando como referencia la estrategia de desarrollo social del BID⁶, los sectores sociales incluyen salud, educación, saneamiento, nutrición y soluciones al problema de la vivienda así como temas de género, etnia, raza y discapacidad.

Es obvio que la mayoría de los proyectos, programas y políticas en los sectores sociales contribuyen de manera indudable a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social. Sin embargo, dista de haber una correspondencia perfecta entre estas categorías. Así lo muestra por ejemplo el hecho de que, según los criterios de clasificación empleados en el BID,⁷ no todos los proyectos de los sectores sociales son considerados automáticamente como proyectos dirigidos a reducir la pobreza o a promover la equidad social; más aún, no se considera automáticamente que todo proyecto dirigido a reducir la pobreza promueva también la equidad social, y recíprocamente.

Por otro lado, la reducción de la pobreza no se logra sólo mediante políticas sociales; así por ejemplo la creación de oportunidades **económicas** figura entre las principales políticas del BID y sus países miembros para reducir la pobreza, y los instrumentos para el logro de mayor equidad social incluyen elementos como el pleno goce de derechos humanos, políticos y electorales y el acceso efectivo a la justicia, que caen dentro del campo de la **gobernabilidad democrática**.

A contrario sensu, los efectos de las políticas sociales no se expresan solamente en términos de reducción de la pobreza y la promoción de la equidad. Así como las políticas económicas tienen impactos sociales, las políticas sociales tienen también impactos económicos. Un caso muy visible es el de la educación, que siendo crucial para dotar a los pobres de capacidades para el mercado laboral, ayudando a romper la transmisión

⁶ Estrategia de Desarrollo Social del BID, Documento GN-2241-1.

⁷ Véase la información contenida en http://www.iadb.org/sds/POV/site_3199_s.htm.

intergeneracional de la pobreza, no agota allí su impacto sino que es responsable por la formación de los recursos humanos en todos los grupos sociales y a todo nivel de calificación profesional.

Lo anterior no debiera confundirse con el debate aún abierto sobre focalización o universalización en el uso de recursos públicos para programas de protección social de los pobres en épocas de crisis. Diferenciar los roles del estado en materia de formulación de políticas, asignación de recursos y provisión de servicios (y comprender las complejas relaciones entre estos roles) ha sido, en verdad, uno de los grandes progresos conceptuales en la región en materia de políticas públicas, y una de las claves para promover "...avances en el bienestar de todos, y avances proporcionalmente mayores en el bienestar de los pobres y excluidos".⁸

En lo que sigue, nos ocuparemos de reformas en los sectores sociales que, aún cuando no se aclare en cada caso, contribuyan tanto a la reducción de la pobreza como a la promoción de la equidad social.

LA ECONOMIA POLITICA DE LAS REFORMAS SOCIALES: OBSERVACIONES GENERALES

Para retomar el hilo conductor de esta introducción en base al esquema de etapas de las reformas, veamos si es posible identificar qué es lo específico de las reformas en los sectores sociales y en qué difieren de otros tipos de reformas. De los diferentes autores que se han aproximado a este tema, entre ellos Nelson, González y Munar, Grindle⁹ y Tommasi¹⁰, extraemos las siguientes observaciones:

- **Naturaleza conceptual:** Frente al considerable grado de consenso técnico que existe respecto de muchas reformas económicas, generalmente hay múltiples visiones (a veces mutuamente excluyentes) respecto a la dirección que deberían adoptar las reformas en sectores como educación o salud, lo que en general dificulta la formación de consensos.
- **Especificidad del proceso.** Las características de cada una de las etapas en cada país asumirán distintas formas según las características del sistema político, social y económico, y sin posibilidad de recurrir a recetas generales
- **Horizonte temporal:** La mayoría de los programas de reforma en los sectores sociales involucran períodos de implementación largos, que suelen exceder al "horizonte de planeamiento" de los actores intervinientes, por exceder al período de los funcionarios y legisladores electos o por la inestabilidad de la función pública.

⁸ Estrategia de Desarrollo Social del BID. La discusión sobre focalización o políticas universales excede a los propósitos de las presentes notas

⁹ Merilee Grindle, "Designing Reforms: Problems, Solutions and Politics", November 2000 y "Despite the Odds: The Political Economy of Social Sector Reform in Latin America", January 2001, J.F. Kennedy School of Government Faculty Research Working Paper Series.

¹⁰ Varios trabajos de Mariano Tommasi han tocado este tema, entre ellos "Desarrollo Institucional para una Mejor Provisión de Bienes y Servicios Sociales a los Pobres", Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, 2002 y "La Influencia de los Aspectos Institucionales en el Desempeño de las Políticas de protección Social y Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe", Red para Reducción de Pobreza y la Protección Social, 2002 (con Juan Sanguinetti y Fabián Repetto)

- **Defasaje temporal entre costos y beneficios:** Es frecuente que los costos, especialmente políticos, de las reformas sean inmediatos, en tanto que los beneficios sólo se generan lentamente. Por la misma razón, los costos de no reformar no son obvios.
- **Requerimientos de capacidad institucional:** Es frecuente también que los organismos públicos que deberían implementar las reformas (por lo general ministerios sectoriales) sean organismos muy débiles, frente a lo cual la implementación de reformas importantes requiere, por el contrario, fuerte capacidad institucional.
- **Ganadores y perdedores:** Es característico de las reformas la existencia de ganadores y perdedores. En particular, es usual que en los sectores sociales las organizaciones gremiales y sindicales de prestadores participen regularmente en las discusiones sobre políticas y asignación de recursos en sus sectores. Cuando se trata de reformas y como sucede con mucha frecuencia se consideran perjudicados por ellas, por lo general reaccionan ejerciendo poderes de bloqueo casi siempre insalvables.
- Finalmente, **“fatiga” de reformas:** La falta de éxito, lentitud y/o costos políticos inesperadamente altos de reformas ya emprendidas parecen actuar a veces como factor disuasivo de la discusión y adopción de nuevas iniciativas de reforma.

El análisis exhaustivo de estas características de las reformas en los sectores sociales excede al propósito de estas notas introductorias. Sin embargo es inevitable concluir, como lo hacen los diferentes autores citados, que la economía política de las reformas en los sectores sociales encierra grandes desafíos tanto de sustancia como de proceso.

LA ECONOMIA POLITICA DE LAS REFORMAS SOCIALES: DESAFIOS DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA PROMOCION DE LA EQUIDAD

Repasando las observaciones de la sección anterior, debe notarse que no se menciona allí a los pobres ni a los excluidos. Esto refleja que en la mayoría de los países de nuestra región, las voces de los grupos que deberían ser el foco de las preocupaciones sobre pobreza y equidad social están seriamente subrepresentadas. Así la exclusión política se corresponde estrechamente con la inequidad social y la pobreza.

Como lo sugiere el análisis de González y Munar, cuando los beneficiarios quedan excluidos, es frecuente que en definitiva los programas sociales resulten ineficientes e inequitativos, mientras que al mismo tiempo cumplan con la función de mantener un status quo aceptable para los actores que sí participan en el proceso de formulación y gestión de los programas sociales.

Se requiere por lo tanto modificar los términos del status quo mediante acciones para la incorporación de los pobres y otros grupos tradicionalmente excluidos a la arena de debates sobre políticas públicas y en particular las que les afectan más directamente. Acciones en este sentido resultan indispensables no sólo para revertir las situaciones estructurales de exclusión política, sino también para fortalecer la efectividad del Estado que desde la década anterior ha sido cuestionado en cuanto a su capacidad para representar los intereses de la sociedad en general y atender sus necesidades.

Agregaríamos para terminar que, complejo como indudablemente resulta este panorama, las posibilidades de avanzar decididamente en el camino de reducir la pobreza y mejorar la equidad social aumentan en un contexto democrático. En democracia, en efecto, puede esperarse que las políticas públicas respondan mejor y más eficientemente a las necesidades sociales. Los esfuerzos para lograrlo, por lo tanto, deben estar estrechamente vinculados al fortalecimiento de la gobernabilidad y las instituciones democráticas en los países de la región.

Banco Interamericano de Desarrollo

**Departamento de Desarrollo Sostenible
1300 New York Ave., NY
Washington, D.C. 20577, USA**