

# Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina

*Christian von Haldenwang*

**L**a capacidad de los regímenes políticos para formular y ejecutar políticas que respondan al interés común parece ser un factor crucial para el desarrollo. A menudo las instituciones públicas en América Latina no están orientadas al bien común. En consecuencia, la mayoría de los países de la región carece de la preparación adecuada para enfrentar los desafíos de la integración en el mercado mundial y el desarrollo basado en el conocimiento. Dos enfoques se han abocado en especial a la relación entre las instituciones y el desarrollo: la buena gestión de los asuntos públicos o buena gobernanza (*good governance*), propuesta por el Banco Mundial, y la competitividad sistémica, introducida por el Instituto Alemán de Desarrollo. Echando mano a elementos de ambos enfoques, este artículo propone un marco conceptual para evaluar las tendencias de los sistemas políticos a bloquear o a promover las reformas. Este nuevo enfoque, denominado de gobernanza sistémica, se basa en la capacidad de tomar y aplicar decisiones en función del interés común, en todos los niveles del sistema político. Para promover reformas de segunda generación es preciso tener en cuenta el carácter sistémico de la gobernanza.

Christian von Haldenwang  
Asesor principal de la Deutsche  
Gesellschaft  
für Technische Zusammenarbeit (GTZ)  
en la CEPAL

 [christian.haldenwang@gtz.de](mailto:christian.haldenwang@gtz.de)

## I

## Introducción

Desde el punto de vista de la ciencia política, el principal obstáculo al desarrollo radica en el hecho de que las instituciones políticas de los países en desarrollo suelen no ser capaces de adoptar y aplicar decisiones en función del interés común.<sup>1</sup> Por consiguiente, los bienes públicos como la seguridad y el estado de derecho, y los bienes y servicios básicos como educación, salud y el acceso al agua potable, no se brindan en cantidad y calidad suficientes y a menudo no llegan a quienes más los necesitan. La carencia de seguridad, protección legal y otros bienes públicos se traduce en altos costos de transacción y en una escasa tendencia a innovar, rasgos que caracterizan a las economías en desarrollo. En un ambiente con estas características, las externalidades positivas que resultan de la interacción económica no se emplean en bien de todos, sino en beneficio de un pequeño grupo, lo que profundiza la concentración de la riqueza y los ingresos. Asimismo, la creación, provisión y aplicación del conocimiento, un factor cada vez más importante del desarrollo económico, se ven menoscabadas por la debilidad de las instituciones públicas.

Estas conclusiones son válidas para la mayoría de los países de América Latina. Con pocas, aunque importantes, excepciones, los países de la región parecen estar mal preparados para enfrentar la transformación estructural de una economía basada en los recursos a una basada en el conocimiento. En términos generales, hasta ahora el modelo de la democratización sumada a la liberalización de los mercados no ha traído los frutos esperados de desarrollo. Por el contrario, la apertura de los mercados a la competencia mundial en las décadas de 1980 y 1990 ha elevado la dependencia de los recursos naturales o de manufacturas con

bajo contenido tecnológico, bajo uso de recursos humanos calificados y limitada participación en las cadenas de valor.

Aunque algunas economías regionales han logrado conquistar nuevos mercados o profundizar sus cadenas de valor, en general la brecha de competitividad entre América Latina y el mundo industrializado (incluidos varios países de Asia oriental) persiste en vez de disminuir, según lo demuestra la sostenida baja de la participación latinoamericana en el comercio internacional.<sup>2</sup>

Al mismo tiempo, el crecimiento económico no ha contribuido a paliar la concentración del ingreso. Aparentemente, el costo social y económico de la apertura de los mercados en América Latina ha sido más alto de lo necesario y sus beneficios menores a los previstos.

Las recientes crisis políticas en Argentina y Bolivia ponen de relieve lo que se ha convertido en un *leitmotiv* del debate acerca del desarrollo en América Latina: existe una necesidad urgente de reformas adicionales. Sin embargo, sería poco razonable sostener que la región no ha experimentado un cambio profundo, en términos tanto económicos como políticos. Hay desarrollo, pero su curso difiere mucho del previsto por los expertos internacionales. Cuando los gobiernos reformistas se topan con importantes obstáculos a los cambios, tienden a concentrarse en proyectos de gran visibilidad, con la esperanza de que al mejorar la gestión pública en un pequeño número de casos haya efectos secundarios positivos en muchos otros. De hecho, algunas de las “islas de modernidad” resultantes se han convertido en referentes de innovación a nivel internacional.

□ Un primer borrador de este ensayo fue elaborado mientras el autor se desempeñaba como investigador en el Instituto Alemán de Desarrollo (IAD) en Bonn, Alemania. Las opiniones expresadas aquí son de exclusiva responsabilidad del autor, y pueden no coincidir con las de las instituciones en que éste se ha desempeñado. El autor desea agradecer a Tilman Altenburg, del IAD, y a Koldo Echebarría, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sus valiosos comentarios a versiones anteriores de este trabajo.

<sup>1</sup> En palabras de Kofi Annan, “sin estado de derecho, una administración predecible, un poder legítimo y una regulación responsable, ninguna cantidad de fondos, ningún milagro económico a corto plazo pondrá al mundo en desarrollo camino a la prosperidad” (citado en Santiso, 2001, p. 388).

<sup>2</sup> Al inicio del proceso de ajuste estructural en 1980, la participación latinoamericana en las exportaciones internacionales de bienes era del 5,4%, del cual el 0,9% correspondía a México. En 1990, esa participación era de 4,3% (México, 1,2%). En 2001, la región generaba el 5,5% de las exportaciones mundiales de bienes, y un 2,5% provenían de México. Esto significa que la recuperación de la región en los mercados mundiales en la década de 1990 obedeció exclusivamente al buen desempeño de México en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte (véase [www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/statis\\_e.htm#worldtrade](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm#worldtrade), del 30 de septiembre del 2003). Esta tendencia sólo se ha invertido recientemente, sobre todo gracias al aumento de los precios internacionales de los productos básicos.

No obstante, lograr que las reformas sean sostenibles a largo plazo y promover la difusión a mayor escala de los cambios ha resultado extremadamente difícil. Por lo tanto, cabe preguntarse cómo se puede garantizar esa sostenibilidad y ampliar el alcance de los avances. Para responder a esta pregunta, es preciso considerar el papel que desempeñan las instituciones políticas y administrativas existentes en la definición y aplicación de las estrategias de desarrollo.

En este artículo se propone un marco conceptual para evaluar la trayectoria de reforma institucional que pueden seguir las autoridades en situaciones que distan de ser perfectas. Con tal fin, se pasa revista a dos conocidos enfoques que abordan la compleja relación entre las instituciones y el desarrollo: el de la buena gober-

nanza y el de competitividad sistémica. El examen del funcionamiento efectivo de las instituciones a niveles meta, macro, meso y micro permite describir las dificultades y oportunidades que ellas representan para el cambio estructural. Con el análisis de la gobernanza sistémica de los regímenes políticos, se intenta contribuir a un enfoque más realista de la modernización del Estado y de la cooperación para el desarrollo. Tanto las autoridades políticas como los donantes internacionales deben entender que la exclusión, la marginalización y la pobreza, más que las falencias de ciertos senderos de desarrollo, son rasgos sistémicos en muchos países en desarrollo. En consecuencia, aquí se aboga por la revisión del Consenso de Washington, a la luz de las conclusiones que se presentan a continuación.

## II

### Las instituciones y el desarrollo: criterios de buena gobernanza y de competitividad sistémica

#### 1. Buena gobernanza

El Banco Mundial introdujo la noción de buena gobernanza a fines de la década de 1980 con el objeto de dejar en claro que para alcanzar un crecimiento liderado por el mercado es preciso contar, principalmente a nivel nacional, con una regulación pública transparente y servicios públicos que funcionen con eficiencia.<sup>3</sup> El concepto sirvió de orientación para las reformas del Estado y de la cooperación para el desarrollo durante el proceso de ajuste estructural. Desde entonces, se ha transformado en un punto de referencia para la reforma institucional. Aunque otros organismos internacionales tienen carteras de proyectos y perspectivas diferentes sobre ciertos aspectos clave de la relación entre Estado y sociedad, puede sostenerse que el concepto de gobernanza del Banco Mundial es una visión básica compartida por la mayor parte de las organizaciones internacionales. Este enfoque abarca la presencia de instituciones políticas democráticas y le-

gítimas, una administración pública eficiente y responsable, la vigencia del estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y una eficaz regulación pública de los mercados.

Al promover la gobernanza el Banco Mundial se ha abocado sólo a aspectos cubiertos por su mandato, dejando al margen, por ejemplo, la reforma de instituciones políticas clave como los parlamentos o los regímenes electorales. Actualmente, sus actividades se concentran sobre todo en la reforma judicial y administrativa, la regulación y fomento de la competencia, la descentralización, las medidas anticorrupción y la reforma fiscal. Sin embargo, el Banco ha dejado cada vez más en claro que si las instituciones y los agentes políticos clave no están orientados al interés común no habrá buena gobernanza, como se pone de relieve en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004* (Banco Mundial, 2003).

Desde mediados del decenio de 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha adoptado un enfoque algo diferente de la gobernanza, que hace hincapié en la importancia de los procesos de participación política y de las organizaciones de la sociedad civil que pueden hacerse escuchar, y destaca el papel del Estado en la promoción de un desarrollo humano y no sólo económico (PNUD, 1995;

<sup>3</sup> Véase Banco Mundial (1992). Recientemente, Thandika Mkandawire, director del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), ha señalado que el concepto de gobernanza, tal como fuera originalmente concebido por especialistas africanos, tenía un sentido más amplio que el adoptado más adelante por el Banco Mundial. Véase Mkandawire (2004, p. 380).

1997, pp. 10-41). El PNUD ha identificado cuatro dimensiones de la gobernanza:

- Gobernanza económica: un orden económico de mercado, competitivo y no discriminatorio, que favorece el crecimiento económico.
- Gobernanza política: instituciones políticas participativas, democráticas, legítimas, pluralistas y accesibles.
- Gobernanza administrativa: una administración pública eficiente, transparente, independiente y responsable.
- Gobernanza sistémica: instituciones sociales que protegen los valores culturales y religiosos, contribuyen a garantizar la libertad y la seguridad, y promueven la igualdad de oportunidades para el ejercicio de las capacidades personales.

Mientras que las primeras tres dimensiones constituyen la estructura formal y organizativa de la toma de decisiones en el Estado moderno (PNUD, 1997, p. 10), la cuarta pone de relieve que el Estado se engarza en un contexto más amplio de orden social. En este artículo se toma la noción de gobernanza sistémica del PNUD, pero se usa con un significado más amplio y no como una categoría residual para instituciones no comprendidas en otras categorías.

Sin embargo, poner en práctica este enfoque ha resultado difícil. Los donantes internacionales y las organizaciones de la sociedad civil en los países del tercer mundo han tenido problemas para promover la buena gobernanza ante las autoridades. En la mayoría de los casos, estas se muestran dispuestas a modernizar instituciones concretas, pero son más reacias a replantear el funcionamiento, tradicional y elitista, del proceso político en sí. Por lo tanto, lo que ha predominado son reformas aisladas, que han tenido escasos efectos en la gobernanza general de los países. Esto llevó a algunos autores a anunciar, quizás de manera algo prematura, la “muerte” del concepto de buena gobernanza.<sup>4</sup> Los críticos aducen que dicho enfoque:

- i) asigna demasiada importancia a la reducción del Estado y a la austeridad fiscal y deja de lado los temas fundamentales de regulación insuficiente y debilidad del sector público;
- ii) se ocupa casi exclusivamente de las fallas de las instituciones en materia de gobernanza y no tiene en cuenta la función real que ellas cumplen (incluso las “malas” instituciones);
- iii) se concentra en el funcionamiento interno de algunas instituciones públicas, deja de lado otras,

y desestima el contexto en que están incrustadas las instituciones;

- iv) por lo tanto, no contempla la propensión y capacidad de los sistemas políticos existentes para adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno, sobre la base de una perspectiva fundada en el bien común;
- v) en consecuencia, no explica cabalmente qué agentes de la sociedad pueden influir en la promoción o el bloqueo de las reformas en materia de gobernanza y no tiene una concepción de gestión estratégica del proceso, y
- vi) por último, crea expectativas exageradas, al poner de relieve las ventajas de las reformas y sugerir un progreso lineal, omitiendo el costo del ajuste y los riesgos inherentes al cambio institucional.

Las críticas han estado dirigidas sobre todo al Banco Mundial, cuya reacción se ha orientado en parte a ampliar los objetivos y adoptar una posición más política, y en parte a perfilar mejor los criterios y a integrar a otras organizaciones como agentes complementarios.<sup>5</sup> Sobre todo mediante el Marco Integral de Desarrollo y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, el Banco apunta a poner a las reformas en un contexto más amplio de crecimiento económico en beneficio de los pobres. Queda por verse si estos instrumentos darán o no lugar a un cambio de perspectiva respecto a aspectos clave de la gobernanza.<sup>6</sup>

## 2. Competitividad sistémica

La competitividad sistémica es un concepto surgido del Instituto Alemán de Desarrollo en la década de 1990, para contribuir a una mejor comprensión de los desafíos que planteaba la globalización en materia de desarrollo económico, competencia y organización empresarial.<sup>7</sup> Este concepto, que se nutre de hallazgos de la CEPAL y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), sintetiza los debates acerca de los conglomerados (*clusters*) y distritos industriales, la economía de la innovación, las redes, los enfoques neoestructuralistas del Estado y la nueva economía

<sup>5</sup> Véase Banco Mundial (2000, pp. 55-58 y 2001, p. 96).

<sup>6</sup> Evaluaciones recientes de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza efectuadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) muestran que hasta ahora las previsiones no se han cumplido. Véase [www.imf.org/External/NP/ieo/2004/prsprpgrf/eng/index.htm](http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/prsprpgrf/eng/index.htm) y [www.worldbank.org/oed/prsp/index.html](http://www.worldbank.org/oed/prsp/index.html), del 20 de octubre del 2000).

<sup>7</sup> Esta sección se basa sobre todo en Esser y otros (1996), y Altenburg, Hillebrand y Meyer-Stamer (1998). Véase también Altenburg y Meyer-Stamer (1999).

<sup>4</sup> Véase Doornbos (2001). En relación con las críticas que siguen véanse también Moore (1993), Weiss (2000) y Mkandawire (2004).

institucional, entre otros.<sup>8</sup> El tema fundamental, como lo ilustra el concepto, no es el de definir si lo que se debe fortalecer es el Estado o el mercado, sino la manera en la que ambos pueden interactuar para combinar sus fortalezas y superar sus debilidades.

En la competitividad sistémica se distinguen cuatro niveles de interacción:

- i) el nivel *meta* engloba valores orientados al desarrollo, consenso social acerca de la necesidad y las condiciones del desarrollo orientado al mercado, y la capacidad del sistema político para elaborar concepciones y directrices en materia de desarrollo;
- ii) el nivel *macro* se refiere a un marco macroeconómico y macropolítico estable y a modelos normativos generales que permitan el correcto funcionamiento de los mercados de factores, materias primas y capital (políticas fiscales sólidas, una política cambiaria favorable al mercado, regímenes de inversión abiertos);
- iii) el nivel *meso* abarca instituciones sectoriales o de servicios específicos para la actividad económica;
- iv) el nivel *micro* se concentra en la gestión empresarial para fomentar la eficiencia y la innovación, y en las redes interempresas que permiten la creación de externalidades positivas y su difusión.

Al integrar estos cuatro niveles de interacción, el enfoque apunta a lograr un nuevo equilibrio de poderes entre el Estado y el mercado: el Estado tiene que adquirir nuevas competencias en ciertos campos, y debe desregular otros, de manera que el mercado pueda funcionar adecuadamente. Este concepto se funda en la idea de que el desarrollo de amplia base y el crecimiento sostenible no se asientan en las empresas individuales, sino en las redes de empresas y su interacción con otros agentes de la sociedad, en el contexto de sistemas de producción integrados. Para que estas redes se construyan y se den estas interacciones, los costos de transacción son un factor crucial. Tales costos resultan especialmente altos cuando los mercados son volátiles, las instituciones débiles y la situación microeconómica inestable. El concepto de competitividad sistémica presenta varias ideas para reducir los costos de transacción en los diferentes niveles de intervención estatal.<sup>9</sup>

Desgraciadamente, este enfoque es menos claro en lo que se refiere a la capacidad del Estado para concretar los cambios propuestos, esto es, su habilidad

para definir y aplicar políticas que respondan al interés común. Al respecto, los autores recomiendan el fortalecimiento de redes no jerárquicas integradas por agentes públicos y privados. Según Altenburg y Meyer-Stamer, se da por sentado que las formas de gobernanza autocráticas y jerárquicas se están volviendo obsoletas. Están surgiendo nuevas formas de gobernanza basadas en un nuevo tipo de interacción entre el Estado y los agentes de la sociedad, sobre todo redes horizontales.<sup>10</sup>

Esta evaluación no concuerda bien con la realidad de América Latina hoy. Tampoco considera los requisitos generales de una política pública eficaz: la capacidad del Estado de tomar decisiones con autoridad y de ejecutar las políticas es un factor clave, que a menudo falta, de la gobernanza para el desarrollo. Sin duda, las redes y la cooperación entre el sector público y el privado están cobrando cada vez mayor importancia en la formulación y ejecución de las políticas, dado que permiten incluir a los agentes relevantes en una etapa temprana de la adopción de decisiones, lo que mejora la calidad de las decisiones y facilita la aplicación de las políticas. Pero si estas “nuevas formas de gobernanza” no se basan en una clara definición de los papeles respectivos de los agentes públicos y privados, y cierto grado de autonomía estatal ante los intereses sociales poderosos, es muy probable que se traduzcan en un aumento de las presiones sobre el sistema político en términos de legitimidad, eficacia y eficiencia.<sup>11</sup>

En resumidas cuentas, el concepto de competitividad sistémica engloba las funciones que los Estados deberían asumir para promover un desarrollo de amplia base. Asimismo, en virtud de sus vínculos con varios debates y enfoques conexos, arroja valiosas luces sobre la lógica y las etapas de la reforma institucional en cada nivel del sistema político. No obstante, los autores no examinan las formas jerárquicas de política que operan en los países en desarrollo ni cómo se relacionan con las formas de red de interacción política. Como resultado, el concepto es bastante exigente en lo que respecta a la capacidad del Estado. Aunque un grupo de países más avanzados quizás pudiera cumplir con las exigencias en materia de competitividad sistémica, a los menos favorecidos ciertamente les resultará muy difícil hacerlo.

<sup>8</sup> Véanse Fajnzylber (1988) acerca de la competitividad internacional y OCDE (1992) respecto de la competitividad estructural.

<sup>9</sup> Altenburg y Meyer-Stamer (1999), pp. 7-16.

<sup>10</sup> Altenburg y Meyer-Stamer (1999, p. 3). Cabe mencionar que Meyer-Stamer (2001, p. 27) reconoce la necesidad de que las formas de organización jerárquicas estén enmarcadas en formas de gobernanza jerárquicas.

<sup>11</sup> Al respecto, Evans (1992, p. 139) aboga por una autonomía operativa, pero no total, del Estado (*embedded autonomy*).

Respecto de este segundo grupo, que incluye a la mayoría de los países latinoamericanos, cabe preguntarse si instituciones con una capacidad regulatoria limitada y escasa autonomía ante intereses sociales poderosos serían capaces de producir políticas que respondan al interés común, y cómo podrían hacerlo. Hasta ahora este tema no se ha tratado en el debate internacional acerca del desarrollo, aunque numerosos actores han reconocido la necesidad de fortalecer la estructura institucional.<sup>12</sup> Por el contrario, suele darse por sentado de manera implícita que el Estado que debe recurrir al cambio institucional para mejorar la gobernanza cuenta desde ya con la capacidad para realizar estas reformas de manera sostenible.

Un enfoque alternativo consistiría en explorar las condiciones en que Estados con poca autonomía y capacidad proceden en función del interés común. Tal como demostró Olson (2000), la orientación hacia el interés común es posible, incluso en una situación como la descrita: no es preciso que los dirigentes políticos sean altruistas para que aboguen por políticas que respondan al interés común, incluso si se carece de un sistema sofisticado de equilibrio de poderes.<sup>13</sup> Sin embargo, sus intereses personales racionales son más amplios que lo que sugiere Olson, pues incluyen el interés de legitimar y, por ende, de preservar un orden dado, junto con el de beneficiarse

mediante la redistribución. Todo gobierno que busca mantenerse en el poder intenta legitimar su posición invocando de alguna manera el interés común. Normalmente, esto supone un cierto nivel de suministro de bienes públicos.

En consecuencia, los regímenes políticos no tienen que ser perfectamente representativos para limitar la redistribución y suministrar bienes públicos. Es más, incluso en un régimen representativo los dirigentes políticos tendrán interés en el privilegio propio. Por consiguiente, para garantizar la existencia de políticas que respondan al interés común no basta con un orden democrático, como sugieren algunas contribuciones al enfoque de buena gobernanza. Aunque la gran mayoría de los países de América Latina están regidos por autoridades democráticamente elegidas, sería una ingenuidad dar por sentado que sus dirigentes siempre abogarán por políticas que respondan al interés común. En cambio, el autoprivilegio (o redistribución, en las palabras de Olson) y el suministro de bienes públicos (o políticas de interés común) constituyen dos opciones divergentes que deben reequilibrarse continuamente en función de los recursos disponibles y el marco institucional. En la sección que sigue se considera la manera en que estos intereses divergentes se traducen en formas de gobernanza en diferentes niveles de interacción.

### III

## Gobernanza sistémica

En los albores del nuevo milenio, la mayor parte de las economías de América Latina pasaron de un desarrollo dirigido por el Estado a uno impulsado por el mercado, pero la correspondiente adaptación de las instituciones políticas y sociales ha sido lenta, desperejada y conflictiva. El programa de reformas esbozado en el Consenso de Washington se concentraba en la apertura macroeconómica e impulsaba la liberalización del comercio exterior, la desregulación de los mercados y

los regímenes de inversión, y la privatización de las empresas públicas. Aunque también se hacía referencia a la modernización de la administración pública, el fortalecimiento de la capacidad de regulación del Estado, el perfeccionamiento del estado de derecho y la consolidación de los regímenes democráticos, estos aspectos no recibieron la debida atención hasta bien entrada la década de 1990, cuando se puso claramente de manifiesto que la reforma estructural afrontaba problemas inherentes al sistema político mismo.<sup>14</sup>

Hoy América Latina se enfrenta a un doble desafío: los gobiernos deben llevar a buen término reformas

<sup>12</sup> Una de las aproximaciones más interesantes a este tema figura en CEPAL (2000). De hecho, los derechos cívicos no pueden ejercerse eficazmente si el Estado no tiene una mínima orientación hacia el interés común.

<sup>13</sup> Véase Olson (2000, pp. 1-109). En palabras de este autor, el interés común apunta a la distribución paretiana de los beneficios en materia de bienestar.

<sup>14</sup> Véanse entre otros, Haggard (1995); Edwards (1995); Haggard y Kaufman (1995, pp. 151-379).

de segunda generación y, al mismo tiempo, sentar las bases de un desarrollo fundado en el conocimiento, acorde con la apertura económica y la globalización.<sup>15</sup> La evolución del desarrollo en la próxima década o más en América Latina dependerá en gran medida de que las reformas de segunda (o tercera) generación que se requieren en la actualidad se pongan en práctica plenamente y de manera fluida. Cabe preguntarse si cuando se produzca la transición de un desarrollo basado en los recursos naturales a uno fundado en el conocimiento ésta será más inclusiva y menos perturbadora y conflictiva que la transición desde el desarrollo dirigido por el Estado al impulsado por el mercado. Esta pregunta se puede responder si se conocen las trabas básicas de la actual configuración institucional.

En esta sección afirmamos que los sistemas políticos en América Latina se caracterizan por una combinación de instituciones “modernas” y “tradicionales”. Presentamos un enfoque que ayuda a entender mejor los recursos que estos particulares sistemas políticos crean para sus sociedades respectivas. Lo llamamos enfoque de gobernanza sistémica y lo definimos como la capacidad de generar y aplicar decisiones en función del interés común a todos los niveles del sistema político. En los apartados siguientes analizamos con más detalle los niveles meta, macro, meso y micro de la gobernanza.

## 1. El nivel meta

Si el desarrollo es un proceso que supone comportamientos dirigidos a alcanzar determinados objetivos, el potencial de desarrollo de una sociedad dependerá considerablemente de su capacidad para proponerse metas y perseguirlas. Esto se aplica tanto a las naciones como a las comunidades locales. La identidad social y los objetivos son requisitos fundamentales para movilizar y concentrar recursos públicos y privados con miras a superar los obstáculos al desarrollo. Esto tiene especial importancia en etapas de cambios y ajustes estructurales, en las que las sociedades se ven obligadas a abandonar las trayectorias de desarrollo tradicionales y a crear nuevas estructuras y procedimientos. La planificación estratégica y el establecimiento de objetivos pueden describirse en términos de metaproyectos políticos que las sociedades se plantean. En

este contexto resulta útil la distinción que hace Stepan entre proyectos ofensivos y defensivos.<sup>16</sup>

- Los *proyectos ofensivos* tienen carácter fundacional y apuntan a superar las trabas que resultan de la dependencia de las trayectorias. Por ejemplo, la integración a la Unión Europea fue un proyecto ofensivo que tuvo amplia aceptación entre los países de la Europa oriental que eran candidatos a ingresar a ella, permitiendo cambios radicales en la regulación de los asuntos económicos y sociales.
- Los *proyectos defensivos* se formulan en reacción a percepciones de amenaza a la sociedad. Su finalidad es preservar (o restituir) un orden dado. En América Latina, regímenes autoritarios que llegaron al poder en las décadas de 1970 y 1980 formularon proyectos defensivos ante la subversión comunista, con consecuencias en su mayoría bastante adversas para el desarrollo económico y social.

La función básica de los metaproyectos políticos es legitimar las políticas públicas. Si logran apoyo público, ellos otorgan a los Estados respectivos autonomía frente a los actores sociales, y les dan más capacidad de generar ingresos (impuestos, tarifas). En cambio, un gobierno incapaz de formular y “vender” un proyecto de esta índole tendrá dificultades para obtener el apoyo político y material necesario para realizar reformas estructurales. Actualmente, Alemania parece ilustrar este tipo de problemas.

No hay que olvidar, sin embargo, que los metaproyectos políticos no son una fuente de legitimidad estable y a largo plazo. Normalmente funcionan en plazos cortos o medianos, ya que, tarde o temprano, los destinatarios del proyecto exigirán resultados tangibles. Si un proyecto tiene éxito, las intervenciones estatales pueden adoptar formas más institucionales y terminar por formar un nuevo régimen con una base de legitimidad adecuada. Si el proyecto fracasa, el régimen sufrirá sin duda problemas de legitimidad.

En América Latina, en las décadas de 1950 a 1970 el populismo fue el principal proyecto ofensivo que llegó con el desarrollo dirigido por el Estado.<sup>17</sup> De

<sup>15</sup> Véanse Naím (1994); Pastor y Wise (1999); Kuczynski y Williamson (2003).

<sup>16</sup> Véase Stepan (1985, pp. 320-340).

<sup>17</sup> En este trabajo se entiende por populismo un conjunto de políticas encaminadas a la integración de sectores de la población hasta entonces marginados, que se basa en: i) una reacción contra las clases dominantes, ii) una reacción contra el *statu quo* y iii) la presencia de un dirigente carismático y personalista (véase un examen detallado del populismo en Laclau, 1986, pp. 165-233). Por supuesto, no se está sugiriendo que tres décadas de desarrollo económico y político en América Latina puedan resumirse en la noción de populismo.

acuerdo con este proyecto, tomar el control del país, desplazando los intereses creados de terratenientes y capitales financieros era la clave para una distribución de los recursos más “moderna” y equitativa, en favor, sobre todo, de los trabajadores urbanos y la emergente clase media. El motivo subyacente de este proyecto fue la obtención de rentas mediante el control de un Estado activo e intervencionista. El populismo se adaptaba a los modelos de integración económica y de adopción de decisiones preexistentes en América Latina. La distribución de beneficios por los titulares de los puestos políticos y administrativos reforzó el estilo personalista característico de la política en la región. Sin embargo, como política de bienestar resultó bastante ineficiente. Incluso antes del rápido aumento de la pobreza en la “década perdida” de 1980, América Latina era la región con la peor distribución de la riqueza y los ingresos. Desde entonces la situación se ha deteriorado en vez de mejorar.

Hoy en día, la promesa incumplida de bienestar general merced a la intervención pública y la distribución fue remplazada por la promesa, también incumplida, de bienestar gracias a la intervención del mercado. A partir de la crisis de la deuda en la década de 1980, la percepción del desarrollo y de los vínculos entre el Estado y la sociedad cambió radicalmente en América Latina. En países que salían de regímenes autoritarios, el cambio a la democracia constituyó un importante proyecto fundacional. En contraste con lo que sucedió en varios países de Asia oriental y Europa central, no obstante, el modelo de desarrollo impulsado por el mercado no constituyó un proyecto ofensivo en América Latina. Resulta revelador que incluso los dirigentes neoliberales más notorios de la región (Carlos Menem en Argentina y Alberto Fujimori en Perú) fueron elegidos sobre la base de un discurso marcadamente “antineoliberal”.<sup>18</sup> Hay dos razones básicas por las cuales los dirigentes políticos latinoamericanos han defendido en la práctica la apertura de los mercados sin presentarla como un metaproyecto ofensivo:

- En países como Argentina, Chile y Brasil, las reformas de mercado se iniciaron bajo regímenes autoritarios y tuvieron un costo político y social extremadamente alto. Por lo tanto, la liberalización de los mercados se vinculó al autoritarismo, lo que la desacreditó en términos políticos.

<sup>18</sup> De hecho, el único político de esta tendencia que resultó elegido con una plataforma abiertamente neoliberal fue Collor de Mello en Brasil, que se benefició de un panorama político extremadamente polarizado.

- Los resultados del ajuste estructural en materia de crecimiento, distribución del ingreso y desarrollo social han sido insatisfactorios.<sup>19</sup> Para gran parte del público latinoamericano, el desarrollo impulsado por el mercado no es un proyecto que responda al interés común, sino una camisa de fuerza impuesta por poderes externos.

Al mismo tiempo, tras un impulso legitimador inicial debido al cambio de régimen, muchas de las democracias latinoamericanas han tenido serias dificultades para mejorar su gobernanza. La corrupción, los privilegios, la falta de garantías legales y de acceso a la toma de decisiones políticas, así como la mala gestión, han sido características constantes y han causado una amplia desilusión con el modelo democrático y de mercado. Así, en países como Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia han encontrado eco planteamientos neopopulistas, encabezados por dirigentes que prometen corregir la falta de equidad y gobernanza desde afuera de la clase política y reclaman una renovación del papel del Estado en el proceso de desarrollo.

En algunos países, como resultado de las últimas elecciones llegaron al poder dirigentes que denuncian la falta de equidad y gobernanza, sin negar la necesidad de integración y apertura económica. En términos conceptuales, el nuevo discurso político parece hacer hincapié en los derechos sociales, económicos y culturales. Las constituciones políticas modernas, como las de Colombia y Brasil, podrían perfectamente servir de base normativa para un enfoque del desarrollo basado en los derechos. No obstante, en términos prácticos, el estilo político elitista y personalista que predomina en América Latina no ha sido cuestionado aún. Incluso en situaciones de competencia política entre los partidos, como por ejemplo en Brasil, la atención se centra en las personas y los ciclos electorales más que en metaproyectos políticos. La mayor parte de los brasileños espera que Lula, y no el gobierno del Partido de los Trabajadores, logre mejorar la situación.

En resumidas cuentas, resta ver si en América Latina está surgiendo un nuevo metaproyecto. Dada la actual falta de dinámica económica, la creciente polarización de la riqueza y los ingresos, la insuficiencia estructural de la oferta de bienes y servicios públicos y, sobre todo, la considerable falta de legitimidad y de confianza en las instituciones, unir a sociedades heterogéneas en pos de un proyecto de desarrollo con economía de mercado y democracia supone

<sup>19</sup> Véanse los datos de la CEPAL al respecto en Ocampo (2003).



un importante desafío. Sin embargo, sin una concepción realista del desarrollo, los dirigentes políticos latinoamericanos se verán en dificultades a la hora de reunir los recursos necesarios para un cambio fundamental de reglas. Lo que se necesita entonces es un abordaje gradual, progresivo, negociado y ampliamente difundido de las reformas estructurales, y no cambios radicales decididos por pequeñas elites.

## 2. El nivel macro

Las instituciones macropolíticas determinan el contexto general de la producción de bienes y servicios públicos. Estas instituciones dan estabilidad a las provisiones y contribuyen al desarrollo económico, dado que disminuyen los costos de transacción. En este nivel se establecen las normas básicas para el funcionamiento de los mercados y la adopción de decisiones políticas. Sin embargo, numerosos regímenes latinoamericanos parecen incapaces de establecer un marco macropolítico eficaz. El desarrollo dirigido por el Estado trajo consigo un conjunto específico de instituciones que no se han desmantelado en su totalidad en el proceso de apertura de los mercados. En consecuencia, los gobiernos enfrentan dificultades para formular y aplicar políticas que respondan al interés común. El fortalecimiento de la representatividad y la competencia políticas por las vías democráticas formales parece ser un factor clave para la promoción eficaz de políticas que respondan al bien común, así como para profundizar las reformas institucionales.

¿Cómo es posible que la democratización no se haya traducido en estabilidad y eficacia a nivel macropolítico? Una explicación es el hecho de que los sistemas políticos se caracterizan por “regímenes híbridos”.<sup>20</sup> Este término indica la coexistencia de instituciones democráticas, dotadas de sistemas de equilibrio de poderes bien definidos, con instituciones (a menudo informales) como el clientelismo y la corrupción, que determinan en gran medida la distribución social de los recursos. Estas instituciones informales han florecido en épocas de desarrollo dirigido por el Estado, aunque en su mayoría han existido por mucho tiempo, desde la época del feudalismo colonial. La obtención de rentas, en consecuencia, es un elemento de continuidad en la configuración institucional de los siste-

mas políticos latinoamericanos, que a menudo experimenta cambios rápidos.

La crisis de la deuda y la apertura de los mercados han reducido las oportunidades de captación de rentas en la mayor parte de los países de la región, aunque es posible que se hayan producido transferencias considerables durante el período de transformación, por ejemplo en el contexto de las privatizaciones. Al mismo tiempo, las estructuras y los agentes del modelo antiguo se han mostrado renuentes a adaptarse a las nuevas condiciones distributivas del desarrollo impulsado por el mercado. Aún hoy se tiende a ver en los puestos de elección por sufragio un vehículo para alcanzar objetivos personales. Es frecuente que los parlamentos estén controlados por fuerzas favorables al *statu quo*, que tratan de bloquear o debilitar las reformas. En varios países (Argentina, Brasil y Colombia, entre otros), las regiones menos adelantadas, que suelen ser bastiones del clientelismo, están sobrerrepresentadas en el Congreso.

El presidencialismo, sistema de gobierno predominante en América Latina, ha contribuido a consolidar los regímenes híbridos:<sup>21</sup> la pugna por la legitimidad entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno se ha traducido en la ausencia generalizada de mayorías parlamentarias estables. El juego político habitual para aprobar las leyes en el parlamento ha sido la negociación caso por caso, a cambio de beneficios materiales. En varias ocasiones, estos beneficios se han distribuido al margen de los procedimientos presupuestarios formales. También es un hecho conocido que los parlamentos latinoamericanos no cuentan con la infraestructura y los medios necesarios para cumplir sus funciones de legislación y supervisión. Los bloqueos parlamentarios han provocado iniciativas recurrentes para obviar la actividad de la cámara, ya sea mediante el autoritarismo puro o mediante el otorgamiento de poderes excepcionales al presidente.

La competencia política orientada al acceso a las rentas y no a la provisión de bienes públicos ha forjado partidos políticos con vínculos ideológicos endebles, a menudo estructurados en torno a líderes carismáticos. Asimismo, en muchos países los regímenes electorales se han diseñado a la medida del personalismo político. Por ejemplo, el régimen electoral de Colombia constituye un poderoso incentivo para que los partidos

<sup>20</sup> El concepto de regímenes híbridos fue introducido por Karl (1995). Otros autores hablan de democracias delegativas, excluyentes o defectuosas. Véase un examen de los subtipos de democracias en O'Donnell (1996) y Merkel (1999).

<sup>21</sup> El presidencialismo otorga al poder ejecutivo una legitimidad que le es propia, con independencia de las mayorías parlamentarias. Al respecto véanse Mainwaring y Shugart (1998); Nohlen y Fernández (1998); Krumwiede y Nolte (2000).

políticos multipliquen el número de listas electorales (la llamada “operación avispa”) con el fin de obtener escaños adicionales en el Congreso. Por lo tanto, los dirigentes políticos locales o regionales (los “caciques”) casi nunca negocian posturas políticas comunes, sino que cada uno diseña sus propias listas. No resulta sorprendente que varias iniciativas de reforma de este régimen, durante los períodos presidenciales consecutivos de Samper, Pastrana y Uribe, hayan fracasado a causa de la falta de apoyo político en el Congreso.

Al mismo tiempo, y al amparo de la débil regulación estatal, han surgido nuevos agentes que buscan acceder a las rentas. Dado que la mayoría de las economías latinoamericanas depende de las entradas de capital, las empresas transnacionales o los grupos económicos locales tienen una posición privilegiada para negociar las condiciones de su participación en las privatizaciones y en los grandes proyectos de inversión. Estas empresas han logrado, mediante el uso de sus influencias, reducir el riesgo empresarial e incrementar considerablemente sus beneficios. En términos generales, los gobiernos de América Latina tienen aún un largo camino que recorrer para garantizar un entorno económico verdaderamente transparente y justo.

Las instituciones informales no son privativas de América Latina. Están presentes en todos los sistemas políticos, incluidos los de los países industrializados. Las instituciones informales funcionan como lubricante de los sistemas políticos y de la administración pública: mejoran la base de información para el diseño y la ejecución de políticas, y proveen los atajos necesarios para acelerar los procesos políticos. También facilitan la adaptación a los cambios en el entorno y ayudan a evitar rupturas excesivas de los regímenes políticos y sociales.

En condiciones de buena gobernanza, hay una clara jerarquía entre las instituciones formales y las informales: estas últimas complementan a las primeras. En caso de conflicto manifiesto, las instituciones formales prevalecen, o bien, se produce la formalización de las instituciones informales.

Sin embargo, en los regímenes híbridos las instituciones informales no complementan a las formales, sino que a veces las contradicen: en lugar de contribuir al cambio institucional fluido, postergan las reformas, imponen costos adicionales de ajuste a la sociedad en general y frenan la innovación, tanto en el sector público como en el privado. Este fenómeno tiene dos causas principales.

En primer lugar, los regímenes híbridos funcionan en un esquema con dos niveles de representación

y distribución, lo cual limita su capacidad para formular y ejecutar políticas que respondan al interés común. Por una parte, los líderes políticos representan y responden a los ciudadanos que les han dado su voto; en su calidad de integrantes de la autoridad política o administrativa, deben cumplir un programa de provisión de bienes públicos. Por otra parte, los líderes políticos representan y responden a los clientes que los apoyan con los recursos que necesitan (capital para financiar campañas políticas, votos, acceso a elites o grupos específicos). En este nivel, quienes ocupan cargos públicos tienen un programa de captación y distribución de rentas. Si no lo cumplen, pierden el apoyo político y podrían llegar a terminar en la cárcel o en el exilio. Obviamente, el interés común no es un concepto relevante en este contexto, aunque se produzca un cierto grado de redistribución hacia los sectores más pobres de la sociedad.

En segundo lugar, los patrones básicos de legitimación de los regímenes híbridos operan en sentido contrario a los cambios orientados al mercado. Dado que el apoyo político depende de relaciones de clientelismo, la distribución de puestos de trabajo en las instituciones públicas es crucial, y los líderes políticos tienen escaso interés en incrementar la eficiencia administrativa mediante la reducción del empleo. Asimismo, las inversiones tenderán a coincidir en el tiempo con los ciclos políticos y, en lugar de dedicarse a la provisión de bienes públicos para la población en general, estarán dirigidas a grupos específicos. Una última característica de los regímenes híbridos es la presencia de formas elitistas y poco transparentes en los procesos decisorios. Todo lo anterior genera resistencia a abrir el proceso político a la participación ciudadana y al debate público.

En el contexto de la reforma orientada al mercado, los regímenes híbridos han tenido éxito con reformas que eran inevitables, carecían de alternativa y podían ejecutarse en forma repentina, como la liberalización de los mercados de capital o de los regímenes monetarios. Poner en marcha reformas graduales y más complejas ha resultado mucho más difícil. Aparentemente, el sector elitista, autoritario y favorecedor del *statu quo* dentro de los regímenes híbridos podría aceptar cambios si se dan ciertos requisitos: i) si hay un sendero hegemónico de reforma y no existe una opción de salida “blanda” (por ejemplo, el acceso a fondos adicionales); ii) si los cambios son repentinos y no progresivos, lo que significa que serían difíciles de revertir (por ejemplo, la apertura de mercados o las

privatizaciones), y iii) si los grupos que apoyan el *statu quo* pueden ser compensados o reprimidos.

Estos requisitos se aplican a las reformas de primera generación en mucho mayor medida que al programa actual de modernización y desarrollo de la capacidad institucional:

- i) El sendero de reforma del Consenso de Washington, que comprende la liberalización, la desregulación, la privatización y el ajuste fiscal, fue en su momento la única alternativa. No se disponía de otras estrategias de ajuste que tuvieran unos fundamentos teóricos y un campo de aplicación equiparables. En cambio, hoy existen diversas opciones en materia de ajuste institucional, descentralización y grado de regulación e intervención sectoriales.
- ii) Asimismo, por medio de políticas de choque fue posible aplicar importantes medidas que cambiaron las reglas del juego de un día para otro, sin dar a los intereses establecidos tiempo para reaccionar. En contrapartida, con estrategias de choque no es posible crear capacidades regulatorias, mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos o hacer más eficiente la administración pública.
- iii) Por último, en algunos países de América Latina se utilizaron capitales entrantes adicionales, procedentes de la liberalización del mercado de capitales y de la privatización de empresas públicas, para aminorar el costo del ajuste en los grupos alineados con el modelo tradicional de crecimiento dirigido por el Estado. Sin embargo, si las fuentes de capital alternativas se extinguen, la presión sobre las reformas estructurales aumentaría y disminuiría la capacidad de adoptar medidas compensatorias.

En general, la situación actual en la mayoría de los países latinoamericanos se caracteriza por una presión creciente pro reformas estructurales y una capacidad cada vez menor de evitarlas. Al mismo tiempo, la democratización y la descentralización han contribuido a la gradual apertura de los regímenes políticos, lo que ha favorecido la aparición de nuevas fuerzas políticas y la desintegración o reestructuración de algunas organizaciones tradicionales. Esta mezcla de presión fiscal y apertura política exige cambios en los métodos de legitimación de los regímenes políticos. Las autoridades políticas de toda la región comienzan a darse cuenta de que, en un entorno de crecimiento impulsado por el mercado, la competencia política debe ser diferente a la que se planteaba en la etapa de cre-

cimiento dirigido por el Estado. Comparada con el acceso a rentas, la provisión de bienes públicos por una administración eficiente está adquiriendo cada vez más importancia como fuente de legitimidad.

### 3. El nivel meso

Las políticas que responden al interés común, como la provisión de bienes públicos y el fomento del desarrollo, no dependen sólo de las instituciones macropolíticas. En la mayoría de los casos se requiere también el aporte de instituciones de nivel meso para orientar adecuadamente las políticas. El pensamiento contemporáneo asigna al Estado un rol más activo, e interactivo, en el proceso de desarrollo que el contemplado por los promotores del Consenso de Washington. En la actualidad, es opinión generalizada que en América Latina las reformas de primera generación, orientadas al desarrollo impulsado por el mercado, se concentraron excesivamente en el ajuste macroeconómico, lo que llevó a quienes formulaban las políticas a subestimar la importancia de las reformas de nivel meso.

Es preocupación creciente de los gobiernos latinoamericanos suplir las insuficiencias institucionales que heredaron.<sup>22</sup> Se observa que hay creación de instituciones en numerosos ámbitos políticos, cada uno de los cuales presenta desafíos y dinámicas específicos. En este trabajo nos limitaremos a plantear dos asuntos transversales que parecen revestir especial importancia: por una parte, el avance generalizado en la descentralización pone de relieve la necesidad de coordinación de políticas entre los diversos niveles de gobierno (coordinación vertical). Por otra, el fomento del desarrollo basado en el conocimiento exige la articulación de políticas sectoriales y la cooperación de actores públicos y privados (coordinación horizontal).

El desarrollo dirigido por el Estado trajo consigo un conjunto específico de instituciones de nivel meso. Aunque hay una variedad considerable de configuraciones institucionales en la región, todas parecen tener algunas características comunes:

- El desarrollo dirigido por el Estado ha potenciado la lógica centralista de la política pública que ya prevalecía en muchos países de la región, pues se presuponía que sólo el Estado nacional era capaz de orquestar las iniciativas requeridas en

<sup>22</sup> Por ejemplo, véase en Naím y Tulchin (1999) los estudios de casos correspondientes a Argentina, Chile, Venezuela, México y Colombia y, sobre todo, la síntesis que hace Naím en las páginas 15 a 32.

materia de infraestructura, políticas sociales, educación y fomento industrial.

- El desarrollo se consideraba una acción planificada. Los países de la región crearon grandes organismos de planificación. Sin embargo, el proceso de ejecución careció a menudo de supervisión y evaluación, tuvo vínculos débiles con la política presupuestaria y se rigió por procedimientos de planificación excesivamente rígidos, que no se adaptaron lo suficiente a los intereses y las capacidades de los actores sociales.
- Se juzgaba que la participación directa del sector público en la producción era un medio de evitar las fallas del mercado. Determinados sectores —como los de energía, minería, siderurgia, finanzas, maquinaria y astilleros— se consideraban cruciales. En algunos países, Argentina entre otros, las crisis políticas y la intervención de las fuerzas armadas llevaron al establecimiento de grandes conglomerados militares-industriales.
- El fomento del desarrollo económico se realizaba en dos niveles: un conjunto de instrumentos estaba orientado a las empresas grandes y modernas, con frecuencia administradas por el ministerio de economía y sus órganos técnicos, o bien, por los bancos nacionales de desarrollo. Otro conjunto de instrumentos apuntaba a las pequeñas empresas, y eran fundamentalmente de inspiración social y no productiva. En general, el fomento del desarrollo estaba fuertemente sesgado en contra de las pequeñas y medianas empresas (pymes).
- Con respecto a la investigación y el desarrollo, la sustitución de importaciones fomentaba el financiamiento público de sectores estratégicos de la industria. En consecuencia, había algún grado de desarrollo de las capacidades tecnológicas, aunque la diferencia de productividad con las economías avanzadas seguía ensanchándose, debido a la captación de rentas provocada por el proteccionismo.
- La formulación y la aplicación de políticas adolecía de una segmentación sectorial, aunque en el discurso institucional se hablara de planificación integrada. La lógica política de los regímenes híbridos conllevaba poderosos incentivos para evitar la cooperación, con el fin de mantener (o ampliar, siempre que fuera posible) la respectiva esfera de influencia. En consecuencia, aun en los casos en que las instituciones públicas compartían una misma orientación macropolítica, la adecuación e integración de las políticas sectoriales fueron escasas.

Este patrón específico de regulación centralizada a nivel meso dejó de ser útil para el desarrollo económico tras la apertura de los mercados, pero continuó cumpliendo funciones de reproducción política. Al mismo tiempo, los gobiernos nacionales (y de manera creciente también los subnacionales) tuvieron que cumplir nuevas funciones como reguladores, promotores y coordinadores del desarrollo impulsado por el mercado. En la actualidad, dos principales puntos de referencia para el desarrollo institucional a nivel meso son la descentralización de las competencias y recursos y la promoción del desarrollo basado en el conocimiento.

#### a) *Descentralización*

Con muy pocas excepciones, los países latinoamericanos han progresado considerablemente en la descentralización de competencias y recursos. De hecho, la descentralización ha sido una política clave para conciliar las exigencias de la liberalización de mercados con aquellas de la modernización del Estado en regímenes híbridos. Sin embargo, aún es notable la falta de coordinación de políticas entre los distintos niveles de gobierno.

La liberalización de los mercados ha tenido repercusiones de importancia en la competitividad de las empresas y de los espacios de producción. Tanto las empresas como los espacios económicos están hoy mucho más expuestos a la competencia que antes. En la medida en que el Estado ha dejado de intervenir, producir, subsidiar y regular, se ha abierto el espacio para la actividad pública a nivel subnacional. En consecuencia, las instituciones internacionales hacen hincapié en la creación descentralizada de instituciones, por ejemplo, para la prestación de servicios y el fomento del desarrollo económico.<sup>23</sup>

La modernización del Estado ha otorgado nuevas funciones a los gobiernos locales e intermedios. Durante las dos últimas décadas, los gobiernos han ido incrementando la transferencia de competencias y recursos a las municipalidades y a los niveles intermedios (departamentos, provincias, estados), sobre todo en los sectores de la educación, la salud, la infraestructura local y los servicios públicos. Los niveles inferiores de gobierno han ganado importancia como socios del sector privado.

<sup>23</sup> En el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997* y en el del 2002 (Banco Mundial, 1997 y 2001) se trata largamente la descentralización. También el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2001) y la CEPAL (véase Aghón, Albuquerque y Cortés, 2001) ponen de relieve el tema de la descentralización.

No obstante, en ocasiones las autoridades municipales y regionales han vacilado en aceptar las tareas de fomento del desarrollo. Esto se debe a que aún hay incentivos considerables que se oponen a políticas más activas a niveles local y regional. Para empezar, los niveles inferiores de gobierno suelen depender en gran medida de las transferencias fiscales provenientes del Estado, a pesar de las iniciativas de descentralización fiscal.<sup>24</sup> Además, los organismos del gobierno central tienden a mantener el control sectorial del fomento empresarial y de la provisión de infraestructuras, lo cual dificulta la integración territorial de las políticas. Al no contar con las competencias y capacidades necesarias para ejecutar las funciones que se les atribuyen, a los gobiernos locales y regionales se les hace difícil intervenir activamente en la coordinación vertical de las políticas.

Obviamente, la descentralización no siempre estimula la orientación hacia el interés común. Algunas instituciones tradicionales, características del desarrollo dirigido por el Estado, como el clientelismo y la corrupción, pueden reproducirse en los niveles local e intermedio. Sin embargo, ciertos aspectos de la descentralización, en especial la intensidad creciente de la competencia política y la mayor proximidad de las autoridades políticas y de la administración pública a su clientela, favorecen la modernización institucional. Asimismo, la perspectiva espacial del desarrollo facilita la provisión de información útil para las empresas, la coordinación de políticas sectoriales, el fomento de la cooperación empresarial y la profundización local de las cadenas de valor.<sup>25</sup>

#### b) *Desarrollo basado en el conocimiento*

La apertura de los mercados, combinada en muchos casos con graves crisis fiscales, ha afectado profundamente a los sistemas de innovación. Por una parte, la apertura de tales sistemas a la competencia mundial ha puesto de relieve una profunda falta de competitividad y productividad. Por otra, la inversión pública en estos sectores ha sufrido grandes recortes, que han dificultado aún más a las instituciones respec-

tivas la tarea de enfrentar la nueva competencia. Esta última tendencia se invirtió en la década de 1990, cuando los gobiernos aumentaron su gasto presupuestario en educación.<sup>26</sup> Aunque este hecho no dice mucho sobre la calidad de la educación frente a las exigencias del desarrollo basado en el conocimiento, sí indica que los gobiernos reconocen la importancia de invertir en este sector. Al mismo tiempo, salvo en Brasil y México, no se observa una tendencia alcista del gasto para investigación y desarrollo en la década de 1990.<sup>27</sup>

Sin embargo, en un mercado mundial competitivo, incluso el desarrollo basado en recursos naturales necesita, para ser sostenible, de acciones adicionales encaminadas a crear, proveer e incorporar conocimientos. Entre los numerosos desafíos que deben enfrentar hoy día los gobiernos destacan la ampliación de la base de crecimiento mediante el desarrollo rural, la integración de las pymes en los mercados formales y en las cadenas globales de valor, el fortalecimiento del desarrollo agroindustrial (incluida la promoción de exportaciones) y el fomento del uso sostenible de los recursos naturales.<sup>28</sup>

La innovación que lleva a nuevos productos y la extensión de las cadenas de valor locales suele obedecer a la interacción sistémica de varias áreas y agentes del conocimiento (incluidos proveedores y clientes) a lo largo de la cadena de valor. A la hora de cosechar los frutos de una innovación, el tiempo que esta tarda en llegar al mercado es un factor crucial. Por lo tanto, en los sistemas de innovación también serán elementos cruciales una proximidad espacial que permita economías creadas por la localización, una infraestructura de comunicaciones moderna y, en general, bajos costos de transacción. Estas características favorecen a los emplazamientos que ya cuentan con ventajas comparativas en actividades con uso intensivo de conocimientos.

Sin embargo, también es posible mejorar gradualmente las características de los territorios menos

<sup>24</sup> Una centralización fiscal excesiva, característica del modelo de desarrollo dirigido por el Estado, conduce al problema de riesgo moral: cuando los gobiernos locales enfrentan restricciones presupuestarias, renegociar su participación en las transferencias del gobierno central puede resultar más beneficioso que elevar su propia recaudación o adoptar medidas de austeridad.

<sup>25</sup> Campbell y Fuhr (2004, pp. 11-52) examinan la descentralización en un contexto de innovación, reforma del Estado y desarrollo impulsado por el mercado.

<sup>26</sup> El promedio regional del gasto en educación se elevó del 2,9% del PIB en 1990-1991 al 4,2% en 2000-2001. Véase CEPAL (2003, p. 27).

<sup>27</sup> Las enormes diferencias de gasto en investigación y desarrollo entre América Latina y los países industrializados son evidentes cuando se comparan los datos per cápita. En 2000, México gastó 23,46 dólares per cápita en este rubro, Chile 26,88 y Brasil 37,71. Por su parte, España gastó 188,42 dólares, Canadá 514,76 y Estados Unidos 937,96. Véase [www.rieyt.org/Indicadores/indicadores.htm](http://www.rieyt.org/Indicadores/indicadores.htm), 17 de octubre del 2003.

<sup>28</sup> Este párrafo se basa en Altenburg (2003). Véase también Von Haldenwang (2000, pp. 9-15).

avanzados. En varios ámbitos del nivel meso, los gobiernos latinoamericanos ya han iniciado reformas, pero queda trabajo por hacer. Por ejemplo, hay que fortalecer los vínculos de las universidades y los centros de investigación con el sector privado, para encaminar la producción de conocimientos a satisfacer las necesidades de las empresas y estimular la transferencia de tecnología. El sector público debe mejorar su capacidad de supervisar y controlar la calidad de la educación y de las actividades de investigación y desarrollo, para elevar la oferta de conocimientos. Además, América Latina se está quedando atrás en lo que se refiere al financiamiento de la investigación precompetitiva y a incentivos fiscales para investigación y desarrollo a nivel de las empresas. En muchos países de la región es necesario mejorar la protección de los derechos de propiedad, requisito básico para generar rentas a partir de la innovación. Por último, ya que la incorporación de conocimientos no es una iniciativa aislada de cada empresa, se debe dar más importancia al fomento de vínculos interempresas (por ejemplo, redes de proveedores y asociaciones de productores).

#### 4. El nivel micro

En el contexto de la gobernanza sistémica, el nivel micro se refiere a la estructura organizacional y a la gestión de la administración pública y las instituciones políticas. Si se pidiera a los ciudadanos o a los empresarios de la región que describieran el sector público con el que tienen que tratar, es casi seguro que mencionarían reiteradamente las características siguientes:

- para la administración pública, los ciudadanos y las empresas no son clientes, sino más bien solicitantes;
- los procesos son complicados y lentos;
- la provisión de bienes públicos fundamentales, como la seguridad y la protección jurídica, es insuficiente;
- el exceso de jerarquización y centralización provoca pérdidas de eficiencia y de eficacia;
- las administraciones locales o los organismos gubernamentales no tienen la autoridad o la competencia suficientes para ocuparse de los asuntos más importantes;
- los gobiernos carecen de un conjunto común de normas y procedimientos, por lo que la cooperación interinstitucional resulta difícil y lenta;

- los presupuestos no son transparentes, por lo que los ciudadanos no saben en qué se gastan sus impuestos y contribuciones;
- la carrera funcionaria depende del apoyo político y no de la aptitud personal;
- para que las cosas salgan adelante, es necesario recurrir a sobornos y favores al margen de la legalidad.

Una vez más, esta imagen no es privativa de América Latina, ni refleja los cambios que se están produciendo en la región. De hecho, algunas administraciones latinoamericanas se consideran pioneras de las reformas administrativas en el contexto mundial. Brasil y Chile, por ejemplo, cuentan con varias experiencias ejemplares en ámbitos como los presupuestos participativos, la orientación al cliente o el uso de tecnologías de la información y la comunicación en el gobierno. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la administración pública sigue constituyendo un factor negativo en relación con la competitividad y la gobernanza. ¿Por qué sucede esto?

Las instituciones públicas necesitan una estructura organizacional interna para funcionar correctamente. La estructura organizacional que emanó del desarrollo dirigido por el Estado fue bastante distinta de la que propugnan los enfoques de buena gobernanza y competitividad sistémica. La captación de rentas, en tanto comportamiento económico fundamental, y el clientelismo, en tanto patrón político básico, ocasionaron bloqueos considerables de las reformas administrativas: puesto que el control de las instituciones del Estado suponía el acceso a rentas, y que la lealtad política (e incluso la legitimidad) surgía de beneficios materiales distribuidos por las redes clientelistas, la selección de funcionarios públicos se convirtió en un elemento crucial tanto de la política del bienestar como de la estabilización del régimen.

Como resultado, una característica habitual de las administraciones públicas de América Latina es el exceso de funcionarios públicos, junto con una escasez crítica de recursos humanos calificados (puesto que tarde o temprano los empleados más competentes emigran al sector privado) y una infraestructura absolutamente insuficiente. Esto es aún más patente en los niveles regional y local, en los que las oportunidades de promoción son todavía más escasas y el equipamiento mucho más obsoleto. Además, la memoria institucional es débil a causa de la elevada tasa de reemplazo que conllevan los cambios políticos. Todo ello desemboca en una situación, aparentemente paradójica, en la que se combinan rutinas administrativas

excesivamente rígidas, con una elevada dependencia de negociaciones caso por caso para las operaciones cotidianas.<sup>29</sup>

Las reformas en el nivel micro deberían orientarse sobre todo a cambiar la percepción que la administración pública tiene de sí misma, para fortalecer su orientación hacia los ciudadanos y los clientes. Hasta ahora, la apertura de los mercados y el cambio del papel del Estado en la sociedad han modificado la situación descrita con extraordinaria lentitud. Todavía es bastante común que se creen puestos de trabajo en el sector público para amortiguar el impacto social de la liberalización de los mercados y la privatización. Son, sobre todo, las instituciones regionales y locales las que preservan esta función de bienestar, dado que la reproducción de las relaciones de clientelismo empieza en el nivel local, con el contacto personal, y la mayor parte de los costos del desempleo deben asumirse en ese ámbito.

Actualmente, los esfuerzos de modernización de la administración pública se basan en un conjunto de premisas normativas ampliamente aceptadas, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados. Estas premisas a menudo se engloban bajo el nombre de “nueva gestión pública”.<sup>30</sup> Más que de un modelo de reforma administrativa, se trata de un conjunto de instrumentos y directrices normativas, extraídos de la práctica innovadora en materia de administración pública, sobre todo en países anglosajones y escandinavos. Sus elementos clave son los siguientes:

- la transformación de la gestión por reglas en una gestión basada en los resultados, en la que los impactos (resultado) de la intervención pública en los grupos meta es el principal criterio de calidad administrativa;
- la descentralización interna de las competencias y la responsabilidad fiscal, junto con la introduc-

ción de métodos de contabilidad y gestión de contratos propios del sector privado;

- la movilización de capitales privados hacia la inversión, por medio de privatizaciones, asociaciones entre públicos y privados y subcontratación;
- la orientación hacia los clientes y los ciudadanos, incluyendo nuevos métodos de participación, elaboración de presupuestos y evaluación de las demandas, así como también de gestión del personal.

Dado que el contexto político, económico y fiscal incentiva la reforma administrativa y las directrices normativas de dicha reforma parecen ser ampliamente aceptadas, ¿por qué la dinámica de las reformas de nivel micro sigue siendo baja en América Latina? Una razón importante radica en el hecho de que el desarrollo impulsado por el mercado no crea por sí solo las instituciones públicas que favorecen la competitividad. Para introducir y consolidar métodos modernos de gestión, se necesitarán más cambios en la estructura de incentivos.

Por ejemplo, en lugar de una reforma orientada a la nueva gestión pública, los dirigentes políticos a menudo prefieren el “fracaso exitoso” de las instituciones, esto es, una situación en la que el fracaso en producir bienes y servicios públicos va acompañado de éxito en satisfacer a determinados grupos de clientes. Asimismo, la centralización excesiva y las jerarquías demasiado rígidas en los organismos del sector público desalientan las innovaciones provenientes de los niveles inferiores. En este contexto, lo más probable es que los empleados del sector público intenten impedir cualquier cambio, a menos que se les invite a participar en el proceso de reforma y se les compense por las frustraciones, contratiempos y esfuerzos suplementarios que normalmente se vinculan a los cambios administrativos. Por último, si no se registran mejoras evidentes en materia de prestación de los servicios, el apoyo público a las reformas será escaso.

En consecuencia, será más probable que las reformas tengan éxito cuando: i) ofrecen una posibilidad de beneficio político a quienes las dirigen; ii) permiten innovaciones desde abajo, junto con un liderazgo político desde arriba; iii) incluyen desde el inicio del proceso una adecuada gestión del personal, y iv) están concebidas para producir al menos algunos resultados altamente visibles a corto plazo, con miras a obtener apoyo público.

<sup>29</sup> Al margen de la organización y el funcionamiento de la administración pública, las instituciones políticas tienen también una dimensión de nivel micro en el sentido concreto del término. Por ejemplo, el bajo rendimiento de los parlamentos en América Latina se debe en parte a la falta de apoyo técnico a sus miembros y a la deficiente organización de los asuntos parlamentarios. Véase Krumwiede y Nolte (2000, pp. 90-109).

<sup>30</sup> Von Haldenwang (2000, pp. 25-30) y McCourt y Minogue (2001) recopilan argumentos críticos acerca de la nueva gestión pública. Koldo Echebarría hizo notar al autor que la “nueva gestión pública” es más que un enfoque de nivel micro. De hecho, supone cambios fundamentales en las relaciones de las instituciones públicas con los ciudadanos y las empresas. En este sentido, la reforma de nivel micro tiene también una dimensión de nivel meta.

## IV

### Conclusión

En este artículo se han analizado las características generales de la gobernanza en América Latina. Para evaluar la tendencia y orientación a la reforma de un país concreto, se precisa un análisis suplementario caso por caso. A modo de ejemplo, en un país como Ecuador, caracterizado por una gran dependencia de las rentas públicas provenientes de las exportaciones de petróleo, las características de la gobernanza sistémica y las trabas institucionales diferirán de las de Honduras, donde predomina la actividad maquiladora, basada en mano de obra barata y poco calificada. Sin embargo, en la medida en que el desarrollo se esté dando dentro de los parámetros de la economía de mercado, habrá una necesidad general de fortalecer la orientación hacia el interés común de las instituciones públicas.

En este contexto, la gobernanza sistémica supone que el correcto funcionamiento de un sistema político, esto es, su capacidad de formular y de aplicar políticas que respondan al interés común, descansa en la capacidad política en sus diferentes niveles. Estos niveles se han examinado por separado, pero, en términos analíticos, deberían considerarse un todo integrado. Por lo tanto, sigue siendo válido preguntarse qué leyes rigen la interacción de los distintos niveles. Por ejemplo: si cambian las instituciones del nivel meta, ¿habrá un patrón predecible de cambios en las instituciones del nivel meso? Este trabajo no da una respuesta definitiva a este interrogante, pero sí extrae algunas conclusiones tentativas, sobre la base de lo que se ha encontrado aquí.

Respecto al cambio político, ni las explicaciones “de arriba abajo” ni las “de abajo arriba” son plenamente satisfactorias. Los expertos que hacen hincapié en la importancia de la planificación y las grandes estrategias como lineamientos normativos para la acción política probablemente preferirán un modelo de cambio que surja del nivel meta de la gobernanza sistémica y prosiga en sentido descendente. Este razonamiento tiene su lógica: el desarrollo como comportamiento orientado a objetivos concretos necesita alguna visión del *statu quo* futuro al que se aspira. Sin embargo, la relación entre las visiones del futuro y la realidad no está claramente definida. A menudo, la actividad política se desarrolla en condiciones que no siguen un razonamiento estratégico. Por momentos, el pragmatismo puede ser el único principio rector que interviene.

Por otra parte, hay expertos que apoyan un modelo de reforma que se sustenta en la modernización al nivel meso o incluso micro. Según este modelo, se espera que las mejoras evidentes en un ámbito estimulen las reformas en otros, en un proceso de cambio “de abajo arriba” en el que las “islas de modernidad” crecen y se amalgaman de manera gradual. Este enfoque que podríamos llamar “inductivo” se ha traducido en el concepto de aprendizaje de las buenas prácticas, en el recurso a proyectos piloto como medio de innovación y en un número cada vez mayor de conferencias internacionales en las que académicos y funcionarios exponen sus experiencias. Sin embargo, este modelo de modernización del sector público se enfrenta a importantes obstáculos: a diferencia de las empresas, que están obligadas a aprender para sobrevivir en el mercado, es muy posible que las instituciones públicas prefieran evitar el aprendizaje, por las razones enumeradas en la sección precedente.

Una alternativa a los enfoques lineales que se acaban de mencionar sería pensar en términos de círculos de retroalimentación a través de los diferentes niveles de la gobernanza sistémica. Si las sociedades abandonan los senderos de desarrollo tradicionales, partes de la configuración institucional preexistente dejan de ser funcionales. Las instituciones que son abiertamente disfuncionales crean problemas de legitimidad: los ciudadanos empiezan a poner en tela de juicio el funcionamiento de las cosas, y las fuerzas políticas empiezan a buscar alternativas institucionales. Actualmente, este parece ser el caso en varios países de América Latina, dado el escaso éxito del modelo de mercado con democracia en términos de integración económica, social y política.

Si los sistemas políticos logran aumentar su legitimidad por medio de una orientación hacia el interés común y un mejor desempeño en cualquiera de los cuatro niveles, liberan recursos que se pueden emplear para consolidar aún más el sistema. En principio, cuanto más alto sea el nivel en el que se registren los cambios más fuerte será su efecto en la legitimidad del sistema. No obstante, la dirección y la dinámica del cambio dependen de los recursos que movilicen los grupos sociales para sancionar las ineficacias y premiar las mejoras.



Esto requiere un enfoque que no se concentre únicamente en los objetivos finales de las reformas, sino que tenga en cuenta los procesos que conducen a ellos. Un enfoque de este tipo fomentaría el desarrollo de la capacidad del sector público y facultaría a los Estados para solucionar de manera fluida y sostenible los problemas de legitimidad. Asimismo, fortalecería la adopción y aplicación de decisiones en forma representativa, puesto que la democracia representativa ha demostrado ser el sistema más adecuado para manejar asuntos complejos en materia de políticas públicas. Por último, promovería la articulación de intereses y la movilización de los grupos desfavorecidos, de manera que las deficiencias de desempeño que afectan a los más necesitados se encaren en la agenda política de manera más eficaz.

En contraste, un enfoque que persiga la modernización de las instituciones individuales no logrará, en la mayoría de los casos, producir mejoras sustanciales de gobernanza. La sola suma de medidas puntuales, aunque constituya una lista exhaustiva de las reformas

necesarias, no permitiría escapar de las falacias lógicas que se han descrito en este trabajo.<sup>31</sup> Esta es una importante insuficiencia del concepto de gobernanza, tal y como se ha descrito hasta este momento: afinar y complementar el Consenso de Washington es necesario, pero no suficiente, en tanto enfoque del desarrollo y de la cooperación para el desarrollo.

Los lineamientos de un nuevo proyecto de desarrollo están apenas comenzando a surgir. La nueva prioridad que la teoría del desarrollo otorga a los derechos sociales, económicos y culturales (esto es, a los derechos colectivos), como lo destaca el enfoque de buena gobernanza del PNUD, aún no se ha traducido en proyectos políticos. En este contexto, la extensión de una ciudadanía efectiva a los sectores sociales hasta ahora excluidos es un factor clave para el cambio.<sup>32</sup> El llamado a que la cooperación para el desarrollo sea más política no se refiere únicamente al grado de intervención, sino que apunta, sobre todo, a que tanto los donantes como los gobiernos orienten sus programas hacia la consecución de avances sostenibles en materia de legitimidad.

#### Bibliografía

- Aghón, G., F. Albuquerque y P. Cortés (comps.) (2001): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo*, LC/L.1549, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Altenburg, T. (2003): *Welche Chancen haben Entwicklungsländer im globalen Innovationswettbewerb?*, Bonn, Instituto Alemán de Desarrollo (IAD), inédito.
- Altenburg, T., W. Hillebrand y J. Meyer-Stamer (1998): *Building Systemic Competitiveness: Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo (IAD).
- Altenburg, T. y J. Meyer-Stamer (1999): How to promote clusters: policy experiences from Latin America, *World Development*, vol. 27, N° 9, Amsterdam, Elsevier Science, septiembre.
- Banco Mundial (1992): *Governance and Development*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1997): *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2001): *Informe sobre el desarrollo mundial 2002: instituciones para los mercados*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2003): *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, Washington, D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2001): *Estrategia para el desarrollo subnacional*, Washington, D.C., inédito.
- Campbell, T. y H. Fuhr (comps.) (2004): *Leadership and Innovation in Subnational Government. Case Studies from Latin America*, Washington, D.C., World Bank Institute.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- \_\_\_\_\_ (2002): *Globalización y desarrollo*, LC/G.2157(SES.29/3), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2003): *Panorama social de América Latina, 2002-2003*, LC/G.2209-P, Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.
- \_\_\_\_\_ (2004): *Desarrollo productivo en economías abiertas*, LC/G.2234(SES.30/3), Santiago de Chile.
- Doornbos, M. (2001): 'Good governance': The rise and decline of a policy metaphor?, *Journal of Development Studies*, vol. 37, N° 6, Londres, Frank Cass.
- Edwards, S. (1995): *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Esser, K. y otros (1996): *Systemic Competitiveness: New Governance Patterns for Industrial Development*, Londres, Frank Cass.
- Evans, P. (1992): The State as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change, en S. Haggard y R. Kaufman (comps.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton, Princeton University Press.
- Fajnzylber, F. (1988): Competitividad internacional: evolución y lecciones, *Revista de la CEPAL*, N° 36, LC/G.1537-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Haggard, S. (1995): La reforma del Estado en América Latina, documento preparado para la Primera Conferencia Anual del Banco Mundial sobre el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Río de Janeiro, inédito.

<sup>31</sup> Este enfoque aditivo parece caracterizar a las iniciativas recientes para completar, corregir y complementar las reformas realizadas hace una década. Véase Williamson (2003, p. 18); Navia y Velasco (2003, pp. 265-303).

<sup>32</sup> Véase CEPAL (2000).

- Haggard, S. y R. Kaufman (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press.
- Karl, T.L. (1995): The hybrid regimes of Central America, *Journal of Democracy*, vol. 6, N° 3, Washington, D.C., National Endowment for Democracy.
- Krumwiede, H. y D. Nolte (2000): *Die Rolle der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas*, Hamburgo, Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Kuczynski, P. y J. Williamson (comps.) (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Laclau, E. (1986): *Política e ideología en la teoría marxista*, Madrid, Siglo Veintiuno Editores.
- Mainwaring, S. y M.S. Shugart (1998): Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal, en S. Mainwaring y A. Valenzuela (comps.), *Politics, Society, and Democracy. Latin America*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- McCourt, W. y M. Minogue (comps.) (2001): *The Internationalization of Public Management. Reinventing the Third World State*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Merkel, W. (1999): Defekte Demokratien, en W. Merkel y A. Busch (comps.), *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt, Main.
- Meyer-Stamer, J. (2001): *Was ist Meso? Und wer ist Meta? Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Analyseraster, Benchmarking-Tool und Handlungsrahmen*, Duisburg, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF).
- Mkandawire, T. (2004): Good governance: the itinerary of an idea, *Development and Cooperation*, vol. 31, N° 10.
- Moore, M. (1993): Declining to learn from the East? The World Bank on 'government and development', *Ids bulletin*, vol. 24, N° 1, Sussex, Institute of Development Studies.
- Naím, M. (1994): Latin America: the second stage of reform, *Journal of Democracy*, vol. 5, N° 3, Washington, D.C., National Endowment for Democracy.
- Naím, M. y J.S. Tulchin (comps.) (1999): *Competition Policy, Deregulation, and Modernization in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Navia, P. y A. Velasco (2003): The politics of second-generation reforms, en P. Kuczynski y J. Williamson (comps.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Nohlen, D. y M. Fernández (comps.) (1998): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Ocampo, J.A. (1998): Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL, *Revista de la CEPAL*, N° 66, LC/G.2049-P, Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2003): Lights and Shadows in Latin American Structural Reforms, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) (1992): *Technology and the Economy: The Key Relationships*, París.
- O'Donnell, G. (1996): Ilusiones sobre la consolidación, *Nueva sociedad*, N° 144, Caracas, Nueva Sociedad.
- Olson, M. (2000): *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Nueva York, Basic Books.
- Pastor, M. y C. Wise (1999): The politics of second-generation reform, *Journal of Democracy*, vol. 10, N° 3, Washington, D.C., National Endowment for Democracy.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1995): *Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development*, Discussion Paper, N° 1, Nueva York, División de Desarrollo de la Gestión y de Buena Administración Pública.
- \_\_\_\_\_ (1997): *Reconceptualising Governance*, Discussion Paper, N° 2, Nueva York, División de Desarrollo de la Gestión y de Buena Administración Pública.
- Santiso, C. (2001): Development cooperation and the promotion of democratic governance: promises and dilemmas, *Internationale Politik und Gesellschaft*, N° 4, Bonn, Fundación Friedrich Ebert.
- Stepan, A. (1985): State power and the strength of civil society in the Southern cone of Latin America, en P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (comps.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Von Haldenwang, C. (2000): Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo en Alemania: aportes para la discusión latinoamericana, LC/R.1965, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2002): Instituciones para el desarrollo productivo en América Latina, en T. Altenburg y D. Messner (comps.), *América Latina competitiva. Desafíos para la economía, la sociedad y el Estado*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Weiss, T.G. (2000): Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges, *Third World Quarterly*, vol. 21, N° 5, Londres, Taylor & Francis.
- Williamson, J. (2003): Overview: an agenda for restarting growth and reform, en P. Kuczynski y J. Williamson (comps.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.