

## **Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado \***

**Mark Payne**

### **I.-Introducción**

En décadas recientes se ha producido un cambio importante en el pensamiento acerca de cuáles son las políticas públicas más adecuadas para avanzar en el desarrollo económico y social, así como acerca del rol de los factores políticos e institucionales requeridos para su puesta en marcha. Como consecuencia, está emergiendo una nueva visión en la cual el Estado y el mercado ya no son mecanismos opuestos y distintos, sino “socios” en el proceso de desarrollo.

El nuevo paradigma implica también el rechazo de dos suposiciones comunes: de una parte que la democracia limita el desarrollo al entorpecer la toma eficiente de decisiones; y de otra, que existe oposición entre la búsqueda de una mayor equidad social y el logro de un rápido desarrollo. Actualmente, la opinión preponderante afirma que la democracia es indispensable para la búsqueda efectiva del desarrollo, especialmente cuando éste se define como desarrollo equitativo y sostenible; y que elevar las oportunidades económicas de los pobres es una condición necesaria para conseguir el crecimiento rápido y sostenible de la economía.

La democracia, cuando se afianza institucionalmente y se la practica extensamente, promueve el desarrollo ya que provee la base de instituciones eficaces del Estado y favorece la consolidación de un modelo de desarrollo más inclusivo en el área social.

### **a) Revisión del pensamiento acerca de la conexión entre democracia y desarrollo**

La conexión positiva entre democracia y crecimiento equitativo fue revelada como una consecuencia, primero, del cuestionamiento del modelo de desarrollo protagonizado por el Estado y, en segundo lugar, del nuevo énfasis en el rol de las instituciones en el desarrollo social y económico.

Durante el período inmediato de la postguerra, el problema del desarrollo fue tratado principalmente como un desafío técnico, el cual asumía que las fallas del mercado y los problemas colectivos podían ser superados a través de buenas políticas formuladas por buenos consejeros e implementadas por gobiernos eficientes.<sup>1</sup> La "rendición de cuentas" y la más amplia participación social eran generalmente percibidas como estorbos que limitaban la eficiencia al enfrentar los desafíos del desarrollo. Sin embargo, los resultados negativos en relación al crecimiento económico y la reducción de la pobreza, el declive en la calidad y eficiencia de los servicios públicos, las acciones arbitrarias y hasta inhumanas de los gobernantes y los altos niveles de corrupción, revelaron el carácter simplista de las presunciones institucionales que sostenían esta visión.

Se clarificó, particularmente en América Latina, que las intervenciones del Estado – tales como el control de cambio, la promoción de inversiones, la posesión de empresas - difícilmente podían ser separadas de la política y que contar con que los agentes públicos iban a administrar sus funciones desde una perspectiva estrictamente técnica, era ingenuo. Ahora existe mucho más escepticismo acerca de la capacidad del Estado para intervenir en los mercados de una manera neutral, así como sobre el adecuado desempeño de los empleados públicos, a menos que se produzcan reformas institucionales de envergadura que garanticen el mínimo de neutralidad del Estado con respecto a los intereses particulares y corporativos. Sin ese grado de neutralidad la necesaria intervención del Estado no tendrá la eficacia deseable.

---

(\*) Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo o de sus países miembros. Este documento ha sido elaborado en base al trabajo "Documento Marco de Orientaciones para Programas y Proyectos de Reforma del Estado" escrito por Carlos Losada y Mark Payne. Ha recibido aportaciones y comentarios de Edmundo Jarquín, Carlos Losada, Andrés Allamand, Jorge Landívar, Johanna Teague, Ernesto Castagnino, Arturo Israel, y Fernando Carrillo. Colaboraron en la traducción del documento Guillermo Madrid y Mario Gallego.

Para los economistas denominados neoliberales la respuesta era la reducción drástica del alcance y tamaño de las actividades del Estado y una mayor confianza en el mercado. Pero, como las teorías del neoinstitucionalismo argumentan, hasta el modelo económico más liberal presupone la existencia de un Estado capaz.<sup>2</sup> Los mercados competitivos y eficientes no existen en el vacío o por sí solos; por el contrario, son creados y mantenidos por el Estado que establece y aplica las reglas bajo las cuales se lleva a cabo la actividad económica y se protegen los derechos de propiedad. La necesidad de que haya una "mano visible" sosteniendo al mercado es cada vez más clara en aquellas áreas de las cuales el Estado se está retirando, ya que probablemente éstas son más propensas al fracaso del mercado (como la monopolización, la provisión deficiente de bienes y servicios, las externalidades, etc.).

Como indican las nuevas teorías sobre el crecimiento y las observaciones de las experiencias de países de la OECD y del Este Asiático, el desarrollo económico con equidad también requiere de un Estado que pueda asegurar la provisión eficiente de bienes y servicios públicos (como educación, salud, carreteras, etc.), ya sea a través de su provisión directa o a través de la regulación de su suministro por el mercado. A ello hay que añadir que se favorece el crecimiento económico y el progreso en la resolución de otros problemas sociales cuando las políticas públicas, basadas en el consenso democrático, son estables, aceptadas y respetadas por los actores sociales.<sup>3</sup>

Dados los altos niveles de pobreza y subdesarrollo de los mercados en América Latina, es lógico pensar que el Estado debe desempeñar de manera eficaz algunas funciones adicionales, como pueden ser la lucha contra la pobreza, la provisión de servicios de protección social básicos y el estímulo de la inversión en nuevos sectores con potencial exportador.

Reducir el rol del Estado puede eliminar formas importantes de "fracaso estatal" y reducir las oportunidades de que los empleados públicos y los grupos sociales abusen de su poder sobre la acción del Estado y extraigan beneficios privados a expensas del público. Sin embargo, ello no alivia la necesidad de una mejora sustancial en la eficacia del Estado. El mercado por sí solo no produce competencia, que es la base de su eficacia, ni produce equidad, que es el fundamento de su legitimidad y la del sistema democrático.

Una mayor confianza en los mercados como remedio para las intervenciones dañinas del Estado, requiere como terapia complementaria esencial una expansión de la participación democrática y el fortalecimiento de las instituciones representativas. En toda sociedad el Estado existe para cumplir el objetivo de servir a sus ciudadanos: no es concebible que el Estado desempeñe sus funciones de manera eficaz en ausencia de una forma democrática de gobierno. Obviamente, para que el Estado sepa cuáles son las necesidades y preferencias de sus ciudadanos es necesario que éstos sean representados de una manera efectiva y justa en el proceso de toma de decisiones y de puesta en marcha de las políticas decididas.

Para que los ciudadanos sean representados justamente en el proceso de toma de decisiones y para que se pueda obligar a los empleados públicos a "rendir cuentas" de su actuación, es crucial, pero no suficiente, que se lleven a cabo elecciones regulares y competitivas. Además, las instituciones representativas, como los partidos políticos y los cuerpos legislativos, deben ser lo suficientemente fuertes para articular y agregar las preferencias de los ciudadanos y asumir el rol principal en la elaboración y ejecución de las leyes, limitando así el poder del ejecutivo. El grado en que estas instituciones representan a los ciudadanos de una manera justa depende, por supuesto, de la naturaleza de las leyes electorales, de los derechos y garantías constitucionales, de una aplicación imparcial de la ley y de la protección efectiva de los derechos por un poder judicial independiente y profesional y/o tribunales constitucionales y electorales.

La eficiencia del Estado en última instancia depende de su autonomía en relación con los intereses particulares o de grupo. La eficiencia del Estado es contraria al clientelismo, el nepotismo, y otras formas de "captura" de su acción por intereses particulares o corporativos (un grupo económico, un sindicato, las fuerzas armadas, etc.), un caudillo o un partido político.

Por ende, un elemento central de cualquier estrategia para promover la efectividad del Estado y, por tanto, para promover el desarrollo económico y social, es la profundización de la democracia, tanto en lo que se refiere al fortalecimiento de las instituciones representativas como a la extensión de las elecciones a nivel local y la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Al mismo tiempo, la creación de un Estado más efectivo depende del buen funcionamiento de toda una amplia gama de instituciones del sector público que incluyen: el poder judicial, unidades centrales responsables del diseño de políticas, el servicio civil (función pública profesionalizada), instituciones regulatorias, instituciones de control y evaluación, las fuerzas de policía, etc. Una participación más amplia y la exigencia de una sistemática rendición de cuentas por la ciudadanía probablemente incrementará la demanda de reforma y mejora de estos organismos del sector público, pero eso solo no garantizará que estos organismos sean más efectivos. Sin una base institucional adicional que favorezca un proceso de toma de decisiones suficientemente consensuado (que incluya la canalización de preferencias de grupos y de ciudadanos a través de partidos políticos, así como deliberaciones constructivas en un congreso con poderes legislativos significativos) es poco probable que se obtenga la legitimidad amplia necesaria para una reforma institucional significativa y sostenible.

Sin contradecir la importancia de lograr una representación más eficiente y justa de la ciudadanía, existe la necesidad de crear mecanismos amortiguadores que protejan el proceso de toma de decisiones de los impulsos inmediatos generados por grupos de presión y los ciudadanos en general, y que promuevan el análisis objetivo de los temas. Instituciones como bancos centrales autónomos, reglamentos fiscales y comisiones independientes de políticas, pueden ayudar a realizar una toma de decisiones más reflexiva y más adecuada desde la perspectiva social.

En conclusión, una democracia plenamente representativa y participativa es el fundamento para que existan y puedan exigirse responsabilidades a las instituciones de gobierno y a los empleados públicos; en definitiva, para que pueda imponerse el imperio de la ley, que es la condición esencial de una intervención eficaz del Estado.

## **b) Revisión de las tesis acerca de la conexión entre equidad social y desarrollo**

La democracia es considerada en la actualidad como un sistema que favorece el desarrollo social y económico, en parte porque es percibida como el cimiento de un Estado efectivo, que permite generar políticas que son ampliamente aceptadas por estar basadas en el consenso y en el Estado de Derecho. Sin embargo, la tensión en el plano conceptual entre democracia y desarrollo también ha sido aligerada debido a los cambios en el pensamiento sobre los objetivos del desarrollo y la relación entre inequidad social y el crecimiento económico.

Hasta hace poco la concepción dominante era que el subdesarrollo era causado principalmente por la falta de capital físico y por el atraso técnico. Por tanto, los objetivos centrales para los gobiernos de países en desarrollo y organismos de cooperación multilateral durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, fueron la inversión en capital físico y la transferencia de conocimiento, con el propósito de incrementar el PNB per cápita.

Los obstáculos principales para la obtención de tasas más rápidas de crecimiento económico que se identificaban en ese momento eran el bajo nivel de ahorro nacional, la escasez de capital físico y las limitaciones de la tecnología<sup>4</sup>. Las nociones convencionales predominantes sostenían que una distribución desigual del ingreso era condición necesaria para el rápido crecimiento económico o, como mínimo, una consecuencia difícilmente evitable del mismo. La concentración del ingreso se percibía como un fenómeno que favorecía una alta tasa de ahorro, pero, en las etapas iniciales, ese mismo proceso polarizaba los niveles de ingreso, acentuando la desigualdad al trasladar una parte de la mano de obra de sectores de productividad baja hacia sectores de alta productividad<sup>5</sup>. Al mismo tiempo, la introducción de impuestos altamente redistributivos, o políticas de gasto público y la inseguridad de los

derechos de propiedad eran generalmente vistos como impedimentos a la inversión y al ahorro, y como desaliento a la actividad empresarial.

Pero la propia realidad y los consecuentes cambios conceptuales o teóricos han llevado a que las metas de reducir las desigualdades y la promoción del desarrollo sean vistas en términos más compatibles. Por un lado, el concepto del desarrollo mismo ha sido redefinido para incorporar el grado en que los frutos del progreso económico y social son compartidos. En la medida en que el proceso de industrialización y de expansión económica generalizada no han reducido el número de personas que viven en pobreza extrema, el crecimiento del ingreso per cápita ha sido progresivamente visto como una manera de medir y definir el desarrollo excesivamente restrictiva y potencialmente engañosa. Esta medición ha escondido grandes disparidades respecto a cómo los beneficios del crecimiento son compartidos entre diferentes clases sociales, grupos étnicos y regiones dentro de un mismo país.

Dada la falta de una conexión automática entre crecimiento del ingreso y mejoras en la satisfacción de las necesidades básicas de la población (alimentación, vivienda, educación y salud) se vió la urgencia de poner en ejecución programas sociales destinados a los pobres y de dar mayor importancia a los indicadores sociales para medir el desarrollo<sup>6</sup>. El énfasis en las necesidades básicas fue articulado a través del concepto de desarrollo humano propuesto por las Naciones Unidas en el Informe sobre Desarrollo Humano, el cual orientaba el objetivo del desarrollo explícitamente hacia la mejora integral de la calidad de vida de todos los miembros de la sociedad<sup>7</sup>.

A esto hay que añadir que, la evidencia teórica y empírica también fortalece la noción de que las políticas destinadas a combatir la pobreza pueden articularse adecuadamente con la promoción del desarrollo económico (y humano): invertir en capital humano eleva las perspectivas de ingreso, la adaptabilidad y la productividad de los pobres, al mismo tiempo que contribuye a la competitividad de la economía. Por ello se ha llegado a considerar que uno de los instrumentos más efectivos para el crecimiento sostenido es precisamente conseguir determinados niveles de equidad en la distribución del ingreso.

El nivel de inversión en capital humano es considerado cada vez más como uno de los elementos causales del crecimiento económico y ha sido visto como el factor explicativo central del éxito de las economías del sudeste asiático y OCDE en la obtención de tasas rápidas y sostenibles de progreso económico y de reducción de la pobreza<sup>8</sup>. Se ha podido constatar que el nivel de formación de capital humano afecta la tasa de crecimiento económico debido a sus efectos sobre la productividad de la fuerza de trabajo, sobre la capacidad de los empresarios para desarrollar e implementar nuevas tecnologías y para adaptarse y aplicar tecnologías producidas en otras partes, así como para mejorar la inversión extranjera.<sup>9</sup> Además, los beneficios económicos de las inversiones actuales en educación son amplificadas en el futuro, ya que los niños de generaciones venideras podrán disfrutar de padres más preparados y maestros mejor capacitados. Este consenso emergente acerca de la centralidad de la inversión en capital humano para generar crecimiento económico y para reducir los niveles de desigualdad social y pobreza ha contribuido a una relación más armoniosa entre estos dos objetivos.<sup>10</sup>

A pesar de todo ello, los estudios realizados últimamente han apuntado en otras direcciones, a través de las cuales se verifica que la mejora de la equidad en una sociedad puede contribuir a la velocidad del desarrollo económico a largo plazo. Por un lado, el grado de pobreza puede afectar el tamaño de los mercados domésticos, la capacidad de ahorro e inversión (especialmente en educación) y la productividad del trabajador.<sup>11</sup> Por otro lado, los mayores niveles de pobreza y la desigualdad del ingreso desalientan la inversión y la acumulación de capital al contribuir a causar mayores niveles de inestabilidad política y económica, generando presiones a favor de políticas redistributivas agudas y del populismo económico, incrementando en consecuencia la incertidumbre sobre las políticas gubernamentales y socavando la seguridad de las personas y de la propiedad.<sup>12</sup>

La sincronía en la relación entre democracia, equidad social y desarrollo es reforzada cuando se considera que la reducción de la pobreza también sirve para profundizar y estabilizar la democracia y lograr la cohesión social, alentando así la eficacia del Estado y las instituciones públicas en general.

Los ciudadanos pobres y sin educación son menos capaces de participar efectiva e independientemente en el sistema democrático y, por ende, las políticas públicas, leyes y servicios tienden a no reflejar adecuadamente las preferencias y necesidades de aquéllos. La consecuencia natural de esta situación es que, si los pobres perciben que no son adecuadamente representados o servidos por las políticas del Estado, se genere en ellos un alto nivel de frustración respecto de la democracia y emerjan formas extra-institucionales de protesta que agravan el conflicto social y desestabilizan el sistema democrático. Cuantos más sean los ciudadanos que posean los recursos y habilidades para participar en el proceso democrático, mayores serán las probabilidades de que las políticas gubernamentales, las leyes y los acuerdos institucionales reflejen las preferencias de la sociedad y gocen de una amplia legitimidad.<sup>13</sup> La participación ciudadana amplia, la mayor cohesión social y unos más efectivos procesos de toma de decisiones democráticas aumentan la capacidad de las instituciones del sector público, y de esta manera contribuyen también al desarrollo económico y social.<sup>14</sup>

En suma, las nociones convencionales acerca del nexo entre democracia y desarrollo han cambiado en parte gracias a cambios producidos en el pensamiento sobre los roles apropiados del Estado y el mercado, así como por la nueva percepción de cuáles son las bases de la eficacia del Estado. Además, las nociones convencionales sobre la relación entre la desigualdad social y el desarrollo se han superado como resultado de la redefinición del concepto de desarrollo y la adopción de una perspectiva, más inclusiva y de más largo plazo, de los beneficios de la inversión en capital humano y los efectos negativos de la desigualdad social.

## **II.- La creación de entidades del sector público más eficaces: una perspectiva orientada hacia los impactos sociales deseados**

El renovado énfasis en la importancia del mercado, irónicamente, ha traído una nueva conciencia sobre la importancia de las entidades del sector público para el desarrollo social y económico. Al mismo tiempo, existe una percepción más fuerte del valor de una democracia ampliamente representativa y participativa como el fundamento de la eficacia de dichas entidades. La pregunta relevante es, en consecuencia, ¿cómo establecer instituciones públicas apropiadas?

La tarea de construir capacidad estatal es difícil y compleja debido a las interacciones entre instituciones (como aquellas entre instituciones representativas y las agencias del sector público), la fuerte influencia de la práctica y la costumbre (reglas informales) y el gran número y diversidad de intereses de los involucrados o "*stakeholders*". Como consecuencia, sería de gran ayuda si "las estrategias" para la reforma institucional pudieran ser concebidas sobre la base de un marco conceptual que ayudara a clarificar las prioridades entre diversas áreas de reformas y proveer algunas claves sobre qué secuencia deberían seguir. Además, es necesaria alguna orientación sobre cómo minimizar las barreras políticas que se oponen a la reforma institucional.

La eficacia de las instituciones representativas, como los sistemas electorales, partidos políticos y legislaturas, tiende a ser crítica en la tarea de construir consenso político para el inicio, promulgación e implementación de reformas significativas en las entidades del sector público.

La elección entre las diversas alternativas de reforma institucional debe estar basada en la evaluación de cómo las medidas concretas que componen una reforma afectan la mejora de los objetivos generales de desarrollo (crecimiento del ingreso per cápita, reducción de la pobreza, el mejoramiento de la salud de la población, el fortalecimiento de las libertades civiles, etc.). La medida en que las reformas institucionales afectan tanto objetivos últimos como objetivos intermedios (la estabilidad macroeconómica, el incremento de la educación de la población, el aumento de tasas de

inversión o la consolidación del Estado de Derecho) debería ser el último criterio para evaluar su éxito así como para el diseño de las estrategias de la reforma.

Las estrategias para la reforma institucional deben ser concebidas en relación a las peculiaridades específicas de cada país, a sus capacidades y deficiencias institucionales, así como a los problemas de desarrollo más urgentes. En todos los casos, sin embargo, la estrategia para la reforma debe ser orientada hacia el objetivo de sacar el mayor provecho con respecto a las metas fundamentales de desarrollo.

Esto significa que las reformas no deberían ser manejadas con una predisposición ideológica hacia vías particulares de organización del sector público: mercado vs. Estado; privado vs. público; descentralización vs. control central, “*New Public Management*” vs. “*Old Public Management*”, etc. Se puede sostener como proposición general que los objetivos de desarrollo de la sociedad podrán ser alcanzados de una mejor manera si el Estado se abstiene de implicarse directamente en la gestión de los servicios públicos (excepto en el caso de los bienes públicos puros y en el de la anulación de las fallas del mercado) y si el principio de subsidiariedad se aplica en el diseño de la estructura del Estado con respecto a los diversos niveles que lo componen.

Pero las opciones específicas entre estos distintos diseños institucionales deberían depender en último término de la utilidad de los mismos para provocar avances en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo de la sociedad. La opción de delegar la provisión de determinados servicios públicos en manos de determinados actores privados, no elimina la necesidad de definir primero los objetivos de la sociedad ni reduce la responsabilidad del Estado de establecer un marco regulatorio general que asegure el éxito del nuevo sistema.

#### **a) Capacidades institucionales y desarrollo**

¿Qué rol juegan las instituciones en la creación de un entorno económico, social y político conducente a un desarrollo sostenible? ¿De qué modo y a través de qué canales las legislaturas, los partidos políticos, las cortes y juzgados, el servicio civil, los ministerios, los órganos regulatorios, etc, mejoran sus funciones? ¿Cuáles capacidades institucionales son las más importantes para acelerar el proceso de desarrollo económico, social y político y como puede generarse una mayor capacidad institucional? ¿Cuáles deberían ser las prioridades para la reforma institucional en un determinado país?

Un paso inicial para responder a estas preguntas es clarificar el rol que las instituciones juegan en el proceso de desarrollo económico y social. Como hemos visto, en la última mitad de siglo los marcos conceptuales implícitos o explícitos utilizados por los formuladores de políticas y asesores externos en el diseño de políticas y la elaboración de proyectos de préstamos han experimentado un cambio constante. Asumiendo el riesgo de la simplificación podríamos decir que desde los finales de los años 40 hasta bien entrados los 50, el ahorro, la inversión y la tecnología eran considerados como los factores básicos que podían acelerar el desarrollo, en un momento en que desarrollo significaba mejora de la renta per cápita.<sup>15</sup> Del Estado se esperaba que jugara un significativo papel en la promoción de la inversión física de capital en la industria a través de la transferencia de recursos, incentivos fiscales, políticas comerciales, subsidios, control de precios, inversión en infraestructura, etc.

A principios de los años 60 la inversión en capital humano ganó una posición más prominente en los modelos de desarrollo, en la medida que los investigadores pudieron corroborar la importancia de la expansión de la productividad y la facilitación en la absorción, adaptación y difusión de la tecnología.<sup>16</sup> Desde finales de los años 60 y a través de los años 70, los objetivos de desarrollo fueron redefinidos y adquirió mayor importancia la satisfacción de las necesidades humanas básicas y la sostenibilidad medio ambiental. A ello hay que añadir que durante este período la intervención del Estado en el mercado se consideró desde una perspectiva mucho más restrictiva al ser evidentes los errores hasta el momento cometidos y empezaron a tener mayor predominio reformas orientadas a la creación de

mercados más abiertos y libres de la injerencia estatal y reformas en el sector público que redujeran su presencia en el mercado.

En los años 80 los modelos de desarrollo centraron su preocupación en la estabilidad macroeconómica (a través de una gestión más estricta de las finanzas públicas y unos controles más rigurosos de la ampliación de la base monetaria en las economías) y en la liberalización de los mercados. Los ajustes estructurales y la liberalización de los mercados fueron las líneas inspiradoras de la reforma del sector público, tanto por lo que respecta a la reducción del tamaño del Estado (reducciones de personal, eliminación de programas, privatización de empresas públicas, etc.) como con respecto al fortalecimiento de las agencias responsables que elaboraban la política económica y gestionaban los sistemas fiscales y monetarios (por ejemplo: administración fiscal, administración de aduanas, ministerios de finanzas, bancos centrales, etc.). En los años 90, los modelos de desarrollo usados por los agentes sociales tomaron más en consideración el mayor impacto de las instituciones del sector público en la economía y en el progreso social: cómo ellas pueden proveer las bases de un mercado eficiente, su aporte a la calidad en la provisión de servicios públicos y su influencia en la legitimidad y capacidad de respuesta a las necesidades sociales de la gobernabilidad democrática.

De esta manera, excesivamente resumida, se puede observar cómo en el último medio siglo ha evolucionado el modelo de pensamiento predominante entre quienes toman las decisiones de política y los especialistas en desarrollo. Es de esperar que en el futuro se aporten bases sólidas para el diseño de políticas públicas y se provea de asistencia útil para su puesta en marcha.

Pero ya, con el conocimiento hasta el momento existente, se puede definir más claramente la influencia de las instituciones públicas e identificar las variables más importantes que pueden afectar a un mayor progreso económico, social y político. Sobre la investigación existente, aparecen cuatro condiciones generales que son especialmente significativas y que impactan las perspectivas de progreso social y económico: la clara y confiable ejecución y aplicación de las leyes; la inversión en capital humano; el mantenimiento de una estabilidad macroeconómica; y el establecimiento de mercados competitivos y bien regulados. Estos objetivos son el resultado, en gran parte, de la capacidad de las instituciones del Estado. Un propósito central de esta sección es clarificar cuáles capacidades son esenciales para la obtención de las cuatro condiciones anteriores y, como consecuencia, para el rápido progreso del desarrollo económico, social y político.

#### **b) El Estado de Derecho y su impacto en el desarrollo. Capacidades institucionales para construir y fortalecer el Estado de Derecho**

La prevalencia del Estado de Derecho y la adhesión general al ordenamiento jurídico existente tienen gran relevancia para el desarrollo por las siguientes razones: (a) puede conducir a unos más bajos costos de transacción, lo que implica un incremento en la eficiencia de los mercados; (b) aumenta el respeto por los derechos de propiedad que, junto con el fortalecimiento de las relaciones contractuales, contribuye al incremento del ahorro y la inversión y permite una transferencia más fluida de tecnología y "*know-how*";<sup>17</sup> (c) provoca mayores niveles de credibilidad de las políticas gubernamentales y éstas, a su vez, pueden reducir el nivel de incertidumbre. Todo ello fomenta altos niveles de inversión doméstica y extranjera;<sup>18</sup> (d) genera una reducción de los niveles de corrupción y criminalidad, lo que implica más bajos costos de transacción, menor nivel de incertidumbre y más eficiencia en la distribución de servicios públicos y en la asignación de gastos públicos de inversión.<sup>19</sup>

Más que cualquier otro factor, el Estado de Derecho requiere un sistema de frenos y contrapesos ("*checks and balances*") mediante el fortalecimiento de la capacidad de los tres poderes del Estado. Para que las leyes sean creíbles, confiables y legítimas deben ser establecidas a través de procedimientos democráticos consensuales y transparentes e impulsadas por partidos políticos y cuerpos legislativos capaces. Si las leyes tienen que gozar de credibilidad social y ser cumplidas, los partidos políticos necesitan tener capacidad de articular y sumar las preferencias de amplios sectores

sociales y los poderes legislativos necesitan tener la capacidad técnica para crear leyes eficaces y para supervisar al ejecutivo en la implementación de esas leyes. Todo ello requiere además un sistema de justicia independiente, equitativo y eficiente, sistemas eficientes de contrapesos y salvaguardas (como comités legislativos fuertes, agencias auditoras internas y externas efectivas, etc.), y una fuerza policial fuerte, eficiente y con bajos niveles de corrupción.<sup>20</sup> Además, la aplicación justa y efectiva de las normas requiere de una función pública profesionalizada y la mejora en la eficacia de la administración pública.

### **c) Capital humano. Capacidades institucionales relacionadas con la inversión en capital humano**

Los beneficios de largo plazo de la inversión en capital humano para el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la gobernabilidad democrática ya han sido analizados. Los instrumentos más apropiados para la mejora de la calidad y el alcance de las inversiones en educación y salud dependerán, en parte, de las condiciones de cada país (incluyendo el nivel de desarrollo socioeconómico; el grado de desigualdad social; la estructura demográfica; la asignación presupuestaria existente y las capacidades institucionales). En algunos casos, un avance importante depende de la reasignación en los gastos gubernamentales de manera que se le asigne a la inversión en las personas una prioridad más alta en el presupuesto general.

Dados los bajos niveles comparativos de gasto público total en algunos países en América Latina, mejoras en la cantidad y calidad de la inversión en capital humano podrían depender de una expansión de la capacidad fiscal del gobierno. Sin embargo, la mayoría de los análisis al respecto indican que la poca eficiencia en el suministro de servicios sociales y la parcialidad en la asignación de servicios a los grupos de altos ingresos, son los problemas centrales que deben ser superados.<sup>21</sup>

La mejora de la eficiencia en el suministro de servicios sociales involucra tanto reformas para incrementar la eficiencia de las agencias que proveen dichos servicios (lo que implica reformas en la formación del personal, en las normas laborales y administrativas que regulan, entre otras materias, los procesos de selección, el despido y la promoción, las escalas salariales, estructura organizacional, etc.) como las reformas institucionales necesarias para ampliar la exigencia y la responsabilidad de los proveedores de servicios, la mayor involucración de los consumidores y mejores mecanismos de control de la calidad.

El incremento de la confianza, transparencia y responsabilidad de las agencias de servicios sociales suele implicar acercar más el servicio a los usuarios finales, a través de procesos de descentralización. En este caso, es necesario poner especial atención en establecer un sistema adecuado de financiación y asignación y fortalecer la capacidad de gestión de los servicios descentralizados. Además, para poder obtener un mayor potencial de satisfacción de las necesidades de los usuarios es especialmente relevante fortalecer las organizaciones de la sociedad civil e instituciones representativas a nivel local. En el supuesto en que se decida ampliar las alternativas de provisión de servicios (y ampliar la competencia) por medio de la privatización de cierto tipo de servicios sociales, este proceso debe ir acompañado por el establecimiento de normas y controles de calidad y por el fortalecimiento de la capacidad regulatoria de la rama ejecutiva a nivel central o local.

### **d) Estabilidad macroeconómica y desarrollo. Capacidades institucionales para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica**

Los decisores políticos en países de economías avanzadas y en desarrollo están dando cada vez más importancia a la estabilidad macroeconómica para mantener el crecimiento. En el contexto de una economía mundial crecientemente globalizada, son cada vez más claros los riesgos inherentes a realizar políticas fiscales o monetarias laxas. Manteniendo una inflación baja, presupuestos equilibrados, una



política monetaria adecuada y tasas de cambio competitivas, se consigue crear un ambiente favorable para el crecimiento económico. Reducen la desconfianza y por ello promueven el ahorro y la inversión y las decisiones de largo plazo; se minimizan las distorsiones de precios que desaniman la inversión y causan una asignación inadecuada de los recursos; se reduce el riesgo de una fuga de capitales y se permite al país explotar mejor los beneficios de la apertura de los mercados de bienes y capitales.<sup>22</sup> Además, una administración adecuada y transparente del presupuesto reduce la volatilidad y la impredecibilidad en la asignación de los recursos del gobierno para las agencias de servicio social, permitiéndoles formular y mantener planes estratégicos para mejorar su efectividad. Así mismo, prácticas presupuestarias más predecibles y transparentes y sistemas impositivos más eficientes centrados en fuentes de recursos menos volátiles proveen un ambiente más propicio para la promoción del desarrollo de capital humano a largo plazo, el cual contribuye a la reducción de la iniquidad social y al crecimiento económico.

La mejora en el desempeño fiscal, el incremento de la credibilidad en la política monetaria y el mantenimiento de la inflación en niveles reducidos pueden ser fortalecidos construyendo una mayor capacidad institucional y reformando diversas áreas: primero, a través de cambios que incrementen la eficiencia del sistema impositivo, tanto en términos de ampliación de la base tributaria como de la efectividad en la administración de impuestos; segundo, mediante la creación de otras formas de "*checks and balances*" institucionales como bancos centrales independientes que pueden incrementar la credibilidad de la política monetaria, disciplinar el gasto fiscal y reducir las presiones inflacionarias<sup>23</sup>; tercero, a través de la reducción del número de partidos políticos con representación significativa en el parlamento y el fortalecimiento de los partidos como organizaciones representativas<sup>24</sup>; cuarto, fortaleciendo el desempeño fiscal por medio de instituciones presupuestarias que den al Ministerio de Finanzas alguna autonomía en la formulación del presupuesto; limiten el poder del legislativo en su capacidad para incrementar el nivel total de gasto especificado en el presupuesto; impongan límites constitucionales al tamaño del déficit fiscal y de la deuda pública y que amplíen la transparencia del proceso presupuestario minimizando la cantidad de fondos extra presupuestarios<sup>25</sup>; quinto, mejorando la efectividad de la administración macroeconómica con el fortalecimiento de la capacidad para la formulación de políticas macroeconómicas y estratégicas de la administración pública central.<sup>26</sup>

La estabilidad macroeconómica también es ampliada a través de los mecanismos discutidos en la sección previa sobre inversión en el capital humano. Si la iniquidad en el ingreso y en las oportunidades económicas es reducida a través de inversiones efectivas en educación y en otros servicios sociales, entonces es más probable que se reduzca la presión en favor de políticas redistributivas radicales o políticas populistas y que se genere menor inestabilidad política, lo cual podría contribuir a disminuir la inflación y otras formas de volatilidad económica.

#### **e) Mercados competitivos eficientemente regulados y desarrollo. Capacidades institucionales para la creación de mercados competitivos**

En las últimas dos décadas ha habido un incremento del énfasis en el valor de los mercados eficientes como elemento básico del crecimiento económico y como instrumento para reducir la corrupción y las ganancias monopolísticas. La hipótesis es que si los mercados que no tienen injerencias distorsionantes por parte del sector público son competitivos, permiten una asignación más efectiva de los recursos y proveen incentivos para la innovación, inversión y mejoras en la eficiencia de la producción y, así, mayores oportunidades de ganancias provenientes de las economías de escala. Además, generan mayor eficiencia conectando de manera más estrecha la producción a los gustos y preferencias del consumidor. La liberalización del comercio exterior y los flujos de capitales también amplían la tasa de progreso económico debido a que permiten a los países un mayor acceso al capital externo, incrementando así la competitividad y el dinamismo de los mercados.

Los países de la región han dado pasos importantes en la dirección de la liberalización de mercados. En las dos últimas décadas las barreras comerciales han disminuido considerablemente, los controles a los movimientos de capital desaparecieron o se redujeron, se anularon los controles al comercio exterior, los precios se desregularon, los subsidios bajaron y los monopolios estatales redujeron su número de manera significativa. Pero el proceso de construcción de mercados más eficientes y adecuadamente regulados involucra, de un lado, la construcción de capacidades institucionales para el fortalecimiento del Estado de Derecho, incluyendo especialmente mecanismos que refuercen los contratos y protejan los derechos de propiedad como ya se ha descrito previamente. Por otra parte, la creación de mercados competitivos donde previamente existían monopolios (como en las áreas de telecomunicaciones, ferrocarriles, puertos, electricidad, seguro social, etc.) también requiere un significativo fortalecimiento de las capacidades de las agencias reguladoras y la reducción de su susceptibilidad a ser afectados por presiones políticas y por la corrupción.

El establecimiento de normas para la protección de la competencia con base en consensos y asegurando su ejecución imparcial requerirá el fortalecimiento de las ramas legislativa y judicial. Si las normas de competencia no son desarrolladas sobre la base de un consenso, es dudoso que éstas puedan dar resultados óptimos y convertirse en comportamiento social asentado y duradero. Si no existe una vigilancia independiente por parte del poder legislativo y una protección justa e independiente de los ciudadanos y empresas ante los tribunales de justicia es menos probable que las normas vayan a ser aplicadas de manera adecuada y que como consecuencia resulte un mercado económicamente eficiente y socialmente útil. Al mismo tiempo, sin instituciones representativas suficientemente fuertes podría ser difícil construir el consenso político para liberalizar ciertos mercados, donde poderosos intereses económicos continúan esforzándose por mantener sus posiciones privilegiadas.

### **III.-Los retos de la reforma institucional**

¿Si estas capacidades institucionales son necesarias para acelerar el paso del proceso social y económico, entonces cómo ellas pueden ser desarrolladas? ¿Cuáles son las barreras más importantes que impiden el fortalecimiento de las instituciones y como pueden ser superadas de la mejor manera? Esta sección describe los retos presentados por las características particulares de la reforma institucional, por las características de las instituciones representativas y por aspectos del contexto general social y económico.

#### **a) Retos inherentes a la naturaleza de la reforma institucional**

Mientras las reformas macroeconómicas de los ochenta y comienzos de los noventa involucraron grandes costos sociales y agudos “*trade-offs*” políticos, la reforma de las instituciones es una tarea aún mas compleja y políticamente difícil.

En primer lugar, la transparencia en las finalidades perseguidas con las reformas macroeconómicas - evitar el colapso económico, disminuir el riesgo de salida inminente de capital o la reducción de los altos costes de una inflación elevada - no se da en el campo de la reforma institucional.<sup>27</sup> En este caso los potenciales perdedores tienden a ser los mejor organizados y poderosos, mientras que los futuros y potenciales beneficios son menos obvios y los beneficiarios más difusos que en los casos de las reformas macroeconómicas y de liberación de mercados. En segundo lugar, los pasos necesarios para reformar la macroeconomía tienden a ser técnicamente simples y frecuentemente podrían ser implementados solamente por el ejecutivo.<sup>28</sup> En el caso de las reformas institucionales se requiere un alto grado de consenso y necesariamente involucran la participación de los legislativos y la creación de una coalición de actores sociales y políticos sin los cuales su viabilidad es prácticamente nula. En tercer lugar, debido a la interacción necesaria entre instituciones (esto es, entre instituciones públicas formales y entre éstas y normas informales sociales y culturales) no pueden implantarse cambios significativos sin la colaboración de muchos agentes sociales. Por ejemplo, una

aproximación al mejoramiento de la calidad de los servicios educativos podría involucrar la descentralización de la administración de la educación a nivel local. Pero, para que esta descentralización resulte en mejoras será necesario tener departamentos de educación locales más capaces, tener instituciones representativas locales más fuertes, tener organizaciones de padres más fuertes, reformar el servicio civil, y tal vez, democratizar y descentralizar las organizaciones de profesores. En cuarto y último lugar, dado que estas normas sociales se han desarrollado en general durante largos períodos de tiempo, los cambios generales a implementar requerirán realizarse a través de varios años para empezar a conseguir los primeros resultados, esto es, modificar el comportamiento institucional y social y moldear respuestas en la dirección deseada. Pero, como es sabido, es muy difícil mantener la claridad y consistencia del propósito que subyace detrás de las reformas institucionales durante un largo periodo.

### **b) Retos políticos a la reforma institucional resultantes de las características de las instituciones políticas de América Latina**

Como se ha visto, la reforma de las instituciones públicas, tanto en términos de organizaciones (tribunales, agencias regulatorias, policía,...) como en términos de “reglas de juego” (legislación laboral, reglas de defensa de la competencia, etc.) es inherentemente difícil. Pero este esfuerzo es aún más complejo en América Latina debido a la debilidad generalizada de las instituciones representativas y la naturaleza fragmentada del sistema de partidos en varios países de la región.

La mayor parte de las reformas institucionales, ya sea la alteración del procedimiento para la selección de jueces, el fortalecimiento de comités dentro de la legislatura, el establecimiento de agencias auditoras o la definición de reglas de competencia del mercado, implican la formulación y aprobación de la legislación correspondiente a través del Congreso. Para mejorar la capacidad de las instituciones públicas, es preciso que instituciones representativas interpreten la demanda de la sociedad por un mejor gobierno y la traduzcan en el diseño e implementación de paquetes de reformas razonables y coherentes con base en el consenso de la mayoría. Para que la demanda por un mejor gobierno se convierta en alguna realidad práctica y positiva, los partidos políticos deben ser capaces de articular y “agregar” las preferencias de los ciudadanos y ser lo suficientemente cohesionados como para mantenerse unidos apoyando el enfoque de reforma escogido.

Los colectivos de ciudadanos que apoyan reformas institucionales particulares, tales como la reducción de la corrupción, la creación de mecanismos de defensa de la competencia, deben ser capaces de identificar aquellos candidatos y aquellos partidos que apoyan tales medidas y ser capaces de exigir de los candidatos electos los resultados prometidos. La representación del partido en el legislativo no debe ser demasiado fragmentada, de modo que sea imposible construir un consenso detrás de ningún paquete de reformas. El legislativo precisa tener comités lo suficientemente bien financiados y dotados de personal, y con suficiente poder como para conseguir y recoger información requerida, escuchar las opiniones de expertos, moldear las propuestas de legislación y supervisar su efectiva implementación.

Sin embargo, estas condiciones se dan en un grado muy limitado en la mayoría de los países de la región. En la mayor parte de los países, los sistemas de partidos están débilmente institucionalizados. En términos del marco adelantado por Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, la débil institucionalización del sistema de partidos se traduce en poca estabilidad en los patrones de competencia entre ellos y en que los mismos tengan raíces tenues en la sociedad. Como consecuencia, los partidos no son los actores clave que determinan el acceso al poder. Al ser organizaciones con reglas poco especificadas, sin financiamiento independiente y con poca autonomía de los intereses de líderes particulares y grupos minoritarios, la representatividad de los grandes grupos sociales y de sus

intereses se ve atenuada e incluso impedida.<sup>29</sup> Se añade a su debilidad el hecho de que en muchos casos el sistema de partidos existente conduce a altos niveles de fragmentación. Al mismo tiempo, a pesar de que las legislaturas en algunos casos están dotadas con poderes formales substanciales, no son capaces de ejercer estas prerrogativas de una manera constructiva, ya sea debido a su organización deficiente o a la falta de recursos o personal, o debido a que los partidos son simplemente demasiado débiles o el sistema de partidos demasiado fragmentado para permitir el ejercicio efectivo del poder legislativo.<sup>30</sup>

Estas deficiencias institucionales impiden traducir la demanda de la sociedad por un gobierno más efectivo en una acción legislativa eficaz. A ello se suma el deterioro de la voluntad política de los líderes políticos: a la vista de un propósito y unos beneficios menos transparentes asociados con las reformas institucionales, un liderazgo comprometido y fuerte es menos probable siendo a la vez más necesario, pues se requiere construir y captar el apoyo del público requerido para realizar mejoras sostenidas y significativas de las instituciones públicas. Si los presidentes no controlan una mayoría de los escaños de las legislaturas, y/o si éstos están altamente fragmentados y los partidos políticos son débiles, entonces será difícil que incluso Presidentes con una agenda de reforma institucional puedan conseguir la mayoría o las mayorías cualificadas de apoyo precisa para promulgar los cambios necesarios en el ordenamiento jurídico o en la Constitución. Para que se produzcan cambios legales significativos y mejoras sostenibles, éstas se deben basar en un consenso político firme resultante de un proceso de toma de decisiones abierto e inclusivo.

El razonamiento anterior sugiere que la reforma institucional política, es decir, la reforma del Congreso, de los partidos políticos y de los organismos electorales, debe estar entre las principales prioridades para aquellos interesados en construir la capacidad de las instituciones públicas. No sólo están las instituciones representativas en el núcleo del sistema de controles y salvaguardas necesarios para el efectivo funcionamiento de las instituciones del sector público, sino que también son la puerta clave a través de la cual todas las reformas de tales instituciones deben pasar. La trascendencia de esas instituciones debe reflejarse en el diseño de los proyectos destinados a construir una capacidad generalizada del sector público.

## Notas

<sup>1</sup> Este modo de articular la asunción implícita subyacente en el intervencionismo del Estado fue usado por el Banco Mundial, World Development Report. 1997. p. 1.

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Douglas C. North Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990; Silvio Borner, Aymo Brunetti y Beatrice Weder, Institutional Obstacles to Latin American Growth. San Francisco: International Center for Economic Growth. Publicación No. 24, 1992.

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, Robert J. Barro, Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1977; Silvio Borner, etc. Political Credibility and Economic Development. New York: St. Martin's Press, 1995; Nancy Birdsall and Frederick Jasperson, eds., Pathways to Growth: Comparing East Asia to Latin America. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1997.

<sup>4</sup> Ver K. Mandelbaum, The Industrialization of Underdeveloped Areas. Oxford, U.K. Blackwell, 1945; Robert Solow, "A Contribution to the Theory of Economic Growth," Quarterly Journal of Economics, 1956; Walt Rostow, The Stages of Economic Growth. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1960; Paul N. Rosenstein-Rodan, "Problems of Industrialization in Eastern and South-Eastern Europe," Economic Journal, V. 53 1943; UN. Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries, New York: United Nations, 1951.

<sup>5</sup> Walter Galenson and Harvey Leibenstein. "Investment Criteria, Productivity, and Economic Development." Quarterly Journal of Economics. V. 80 August 1955. pp. 342-370; Nicholas Kaldor. "Capital Accumulation and Economic Growth," in Nicholas Kaldor, ed., Further Essays on Economic

Theory. New York: Holmes and Meier Publishers, Inc. 1978; Simon Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality," American Economic Review. V. 45 March 1955; Irving B. Kravis, "International Differences in the Distribution of Income," Review of Economics and Statistics, November 1960.

<sup>6</sup> Norman Hicks and Paul Streeten, "Indicators of Development: The Search for a Basic Needs Yardstick," World Development, Vol. 7 1979; World Bank, World Development Report. New York: Oxford University Press, 1980.

<sup>7</sup> United Nations Development Program, Human Development Report. New York: Oxford University Press, 1990

<sup>8</sup> Richard Nelson and Edmund Phelps, "Investments in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth," American Economic Review. Papers and Proceedings. V. 56 1966 pp. 69-75; Paul M. Romer, "Endogenous Technological Change," Journal of Political Economy. V. 98 October 1990; Robert J. Barro, "Economic Growth in a Cross Section of Countries." Quarterly Journal of Economics. V. 106. May 1991; Nancy Birdsall, David Ross, and Richard Sabot, "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia". The World Bank Economic Review. V. 9 No. 1 1995.

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, Jess Benhabib and Mark M. Spiegel, "The Role of Human Capital in Economic Development," Journal of Monetary Economics. V. 34 1994. pp. 143-173; Robert E. Lucas, Jr. "On the Mechanics of Development Planning," Journal of Monetary Economics, V. 22 1988. pp. 3-42; Richard R. Nelson and Edmund S. Phelps, "Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth," American Economic Review. Proceedings. V. 56 1966.

<sup>10</sup> CEPAL, Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, 1990; Inter-American Development Bank, United Nations Development Programme, Social Reform and Poverty: Toward a Comprehensive Agenda for Development. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1993.

<sup>11</sup> Nancy Birdsall, David Ross, and Richard Sabot, "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia," The World Bank Economic Review. V. 9 No. 1 1995; Oded Galor and Joseph Zeira, "Income Distribution and Macroeconomics," Review of Economic Studies. January 1993. V. 60 No. 1 pp. 35-52.

<sup>12</sup> Alberto Alesina and Roberto Perotti, "Income Distribution, Political Instability, and Investment," European Economic Review. V. 40 (1996). pp. 1203-1228; Torsten Persson and Guido Tabellini, "Is Inequality Harmful for Growth?" American Economic Review. V. 84 No. 3 June 1994; Roberto Perotti, "Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth," Review of Economic Studies. V. 60. 1993; Alberto Alesina and Dani Rodrik, "Distributive Politics and Economic Growth," The Quarterly Journal of Economics. May 1994.

<sup>13</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Modernización del estado y fortalecimiento de la sociedad civil. (GN-1883-5). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996. p. 5

<sup>14</sup> Ver Robert Putnam, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993; Alexis de Tocqueville. Democracy in America. New York: New American Library, 1956.

<sup>15</sup> Ver, por ejemplo, Ragnar Nurkse, "Some International Aspects of the Problem of Development." American Economic Review: Papers and Proceedings. V. 42 No. 2 1952. pp. 571-582; W. Arthur Lewis, The Theory of Economic Growth. Homewood, Ill.: Irwin, 1955.

<sup>16</sup> Theodore W. Schultz, "Investment in Human Capital," American Economic Review. V. 51. No. 1 pp. 1-17; Gary Becker, Human Capital. New York: Colombia University Press, 1964; Richard Easterlin, "Why Isn't the Whole World Developed?" Journal of Economic History. V. 41. No. 1 pp. 1-17.

<sup>17</sup> Douglass North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1990; Stephen Knack and Philip Keefer, "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures," Economics and Politics. V. 7 No. 3. pp. 207-27; 1995; Christopher Clague, Philip Keefer, Stephen Knack, and Mancur Olson. "Institutions and Economic Performance: Property Rights and Contract Enforcement," in Christopher Clague, ed., Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1997; Gerald W. Scully, "The Institutional Framework and Economic Development," Journal of Political Economy. V. 96 pp. 52-62. 1988; J. Torstensson. "Property Rights and Economic Growth: An Empirical Study," Kyklos. V. 47 pp. 231-47. 1994; David A. Leblang, "Property Rights, Democracy, and Economic Growth," Political Science Quarterly. V. 49 No. 1 pp. 5-26. 1996.

<sup>18</sup> Aymo Brunetti, Gregory Kisunko, and Beatrice Weder, Credibility of Rules and Economic Growth: Evidence from a Worldwide Survey of the Private Sector. Washington, D.C.: World Bank, 1997. Discussion Paper No. 1324 .

<sup>19</sup> Paolo Mauro, "Corruption and Growth," Quarterly Journal of Economics No. 110. pp. 681-712 1995; Paolo Mauro, "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure," Corruption and the Global Economy. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997; Philip Keefer and Stephen Knack, "The Effects of Institutions on Public Investment," World Bank Policy Research Department. 1995; Shang-Jin Wei, "How Taxing is Corruption on International Investors?" NBER Working Paper Series, No. 6030, May 1997; Cheryl Gray and Daniel Kaufman, "Corruption and Development," Finance and Development. February 3, 1998; Vito Tanzi and Hamid Davoodi, "Corruption, Public Investment, and Growth," IMF Working Paper No. 139 1997; Andrei Shleifer and Robert Vishny, "Corruption," Quarterly Journal of Economics. V. 109, 1993 pp. 599-617.

<sup>20</sup> Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo, eds., La economía política de la reforma judicial. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1997; Hugo Eyzaguirre, "Institutions and Economic Development: Judicial Reform in Latin America," Strategy and Policy Working Paper no. 103. Banco Interamericano de Desarrollo Feb. 1996.

<sup>21</sup> Inter-American Development Bank, Economic and Social Progress in Latin America, 1996 Report. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1996.

<sup>22</sup> Inter-American Development Bank, Latin America After a Decade of Reforms. Economic and Social Progress in Latin America, 1997 Report. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1997 pp. 52-70; World Bank. World Development Report 1997. Washington, D.C.: World Bank, 1997 pp. 46-51; Alex Cukierman, Sebastian Edwards, and Guido Tabellini, "Seigniorage and Political Instability," The American Economic Review. V. 82 No. 3 June 1992; Robert J. Barro. Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study. Cambridge, MA: MIT Press, 1997; Stanley Fischer, "The Role of Macroeconomic Factors in Growth," Journal of Monetary Economics. V. 32 1993 pp. 485-512.

<sup>23</sup> World Bank, World Development Report 1997. Washington, D.C.: World Bank, 1997. pp. 50-51; Alex Cukierman, Central Bank Strategy, Credibility, and Independence. Cambridge, MA: MIT Press, 1992; J. Grilli, D. Masciandaro, and G. Tabellini, "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries," Economic Policy. V. 13 1995, pp. 441-463; Alberto Alesina and Lawrence H. Summers, "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence," Journal of Money, Credit, and Banking. V. 25, No. 2. May 1993..

<sup>24</sup> Inter-American Development Bank, Latin America after a Decade of Reforms. Economic and Social Progress in Latin America, 1997 Report. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1997; Alberto Alesina, Ricardo Hausman, Rudolf Hommes, and Ernesto Stein, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America," NBER Working Paper No. 5556. National Bureau of Economic

Research, Cambridge, MA 1996; Nouriel Roubini and Jeffrey Sachs, "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in Developing Countries," Journal of Money and Finance. V. 10 1991; P. Edin and H. Ohlsson, "Political Determinants of Budget Deficits: Coalition Effects vs. Minority Effects," European Economic Review. V. 35 pp. 1597-1603, 1991; James M. Poterba, "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics," Journal of Political Economy. V. 102, No. 4 1994; James E. Alt and Robert C. Lowry, "Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States," American Political Science Review. V. 88, No. 4 December 1994.

<sup>25</sup> Inter-American Development Bank, Latin America after a Decade of Reforms. Economic and Social Progress in Latin America, 1997. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1997.

<sup>26</sup> World Bank, World Development Report 1997. Washington, D.C.: World Bank, 1997.

<sup>27</sup> Carol Graham and Moises Naím, "The Political Economy of Institutional Reform," in Nancy Birdsall, Carol Graham, and Richard Sabot, ed., Beyond Tradeoffs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America. Washington, D.C.: Brookings Institution and Inter-American Development Bank, 1998.

<sup>28</sup> Moises Naím, "Latin America: The Second Stage of Reform," Journal of Democracy. V. 5, No. 4 October 1994.

<sup>29</sup> Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, eds., Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America. Stanford, CA: Stanford University Press, 1995.

<sup>30</sup> Matthew Shugart and John Carey, Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1992.