

## **La nueva agenda del desarrollo ¿Dónde queda el Estado?**

Por Cristina Zurbriggen

### **Introducción**

*Los organismos multilaterales de desarrollo (OMD) desempeñan un rol importante en lo que respecta a la difusión de ideas y a la configuración de la agenda pública en América Latina<sup>1</sup>. Sin embargo, su actuación es cada vez más discutida debido a la escasa efectividad lograda por la aplicación de los programas de ajuste y estabilización que propugnaron entre los 80 y 90. Al mismo tiempo, también se les cuestiona la condicionalidad que imponen sobre los Estados y su injerencia en la política nacional.*

*En el nuevo milenio, los OMD han aceptado los inconvenientes de plantear soluciones generales para todos los países de la región, sin tomar en cuenta las especificidades y la capacidad institucional de cada uno para absorber esas reformas. «La lección más general y más importante es que no existe una receta que garantice el crecimiento» (BID 2004, p.42). Al mismo tiempo, han reconocido que «los preceptos del Consenso de Washington en los 90, si bien pueden haber aportado a establecer el equilibrio macroeconómico y el avance en reformas requeridas, constituían necesariamente una lista incompleta para alcanzar el desarrollo» (ibíd.). Autocríticas como estas han conducido a la reciente incorporación de la pobreza como objetivo central en el diseño de las políticas y en las recomendaciones de estos organismos para la región, lo que implica un rediseño en lo que podríamos llamar la agenda de desarrollo.*

*En este marco, el objetivo principal de este trabajo es mostrar cómo han evolucionado las recomendaciones de los OMD en relación con las políticas de reforma del Estado. En la primera sección, se analizan las influencias del Consenso de Washington y post-Consenso y se discute la concepción de desarrollo sobre la que han descansado las políticas de ajuste y el proceso de reforma en la región, así como el rol asignado al Estado en ese proceso. En la segunda parte, se introduce el paradigma del desarrollo humano y sostenible, que a diferencia del paradigma dominante, contempla una definición más amplia y participativa del desarrollo y plantea la necesidad de un Estado democrático, moderno y eficiente, con participación de la ciudadanía.*

*A pesar de las nuevas recomendaciones, la reforma del Estado sigue siendo un tema pendiente en América Latina. Por esta razón, las reflexiones finales plantean algunas conclusiones acerca de los principales ejes que tal reforma debería seguir en la región, así como la necesidad de que los actores políticos, los técnicos de gobierno y los académicos identifiquen los factores que limitan el desarrollo y el rol del Estado en ese proceso.*

---

<sup>1</sup> Algunos autores han puesto el acento en las limitaciones de los mecanismos de la condicionalidad utilizados por los ODM para influir en las políticas públicas de los países (Buirra 2003); otros, en cambio, han insistido en que estos organismos no condicionan las políticas nacionales, pero sí cumplen un importante rol en lo que respecta a la difusión de ideas y a la configuración de la agenda (Weyland 2004).

## El mercado, garante del desarrollo

La década de 1980 representó un punto de inflexión para América Latina. La agenda neoliberal se tornó hegemónica y se instauró un nuevo modelo de desarrollo centrado en el mercado y auspiciado por los organismos multilaterales, fundamentalmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), y sintetizado posteriormente en el Consenso de Washington de John Williamson (1990, 2000 y 2003).

La reorientación incluía las siguientes medidas: a) la estabilización de las principales variables macroeconómicas –inflación, déficit público y déficit exterior–; b) la liberalización comercial, mediante la progresiva reducción de las barreras proteccionistas; c) la desregulación financiera y la eliminación de los controles de capitales para favorecer la atracción de inversiones extranjeras; y d) la privatización de las empresas estatales y la reducción gradual de la intervención estatal en la economía en general.

Las propuestas de las OMD partieron de la premisa de que la principal causa del escaso crecimiento económico alcanzado por América Latina era la excesiva intervención del Estado durante el proceso sustitutivo de importaciones. Por lo tanto, los países de la región debían reducir el tamaño del Estado y así generar uno más pequeño, coherente y gobernable. Asimismo, era preciso abandonar las estructuras tradicionales de control político y social sobre el desarrollo, el empleo y la distribución, fortaleciendo los mecanismos de regulación del mercado en la provisión de servicios públicos, desincentivando los monopolios y promoviendo la competencia. El mercado se convertía así en el único medio capaz de reflejar y canalizar los diversos intereses de la sociedad y garantizar el crecimiento económico y la movilidad social.

Las medidas de reforma se enmarcaron en la creencia de que la ecuación capitalista (en tanto modo de crecimiento económico) era capaz de desarrollarse en cualquier sociedad, de igual forma, cualesquiera fueran el momento histórico y la realidad específica de los que se trataran. Por lo tanto, las recomendaciones de políticas se presentaban como universalmente válidas.

El cambio estructural que conllevaron estas recomendaciones significó una modificación radical en la estrategia de desarrollo y tuvo implicancias no sólo en relación con la apertura de las economías, sino también en la propiedad de los activos reales y financieros –en términos público-privado y nacional-internacional–, lo que afectó la distribución entre distintos grupos sociales. Si bien las políticas aplicadas contribuyeron a reducir la inflación y el déficit fiscal y propiciaron un aumento de las exportaciones, los rubros de exportación eran de bajo valor agregado y no lograron dinamizar la economía de forma sostenida<sup>2</sup> con genuinas inversiones externas<sup>3</sup>. Lo más grave es que el proceso fue acompañado por un fuerte deterioro de los indicadores sociales: aumento del desempleo, redistribución regresiva del ingreso<sup>4</sup> y profundización de la pobreza. Además, a pesar de la supuesta eliminación de rentas derivadas de la intervención estatal, perduraron espacios de discrecionalidad y corrupción.

A raíz de los resultados de sus recomendaciones, los OMD, especialmente el FMI, recibieron fuertes cuestionamientos. Las críticas no partieron solo del ámbito político y académico, sino incluso de los propios organis-

<sup>2</sup> El crecimiento del ingreso real *per cápita* de la región presenta un rezago respecto del registrado en el Sudeste asiático (1,5% *versus* 4,8% anual durante 1965-2004), que se agravó durante el periodo post-crisis 1997-2004. Mientras Asia ha duplicado su ingreso *per cápita* cada 15 años, a América Latina le ha llevado casi medio siglo. Ver base de datos del Banco Mundial: <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>.

<sup>3</sup> El índice de reformas estructurales muestra que los países que instrumentaron las recomendaciones del Consenso de Washington de forma más completa no alcanzaron mejores niveles de crecimiento económico. Ver Lora (2001), Escaith (2003) y Moreno, Pérez y Ruiz (2004).

<sup>4</sup> La desigualdad social en América Latina es superior a la de Asia en 10 puntos; respecto de los 30 países de la OCDE, en 17,5 puntos, y respecto de Europa oriental, en 20,4 puntos. El 10% más rico de la región recibe 48% del ingreso, mientras que el 10% más pobre recibe 1,6% (es decir, 30 veces de diferencia). En los países desarrollados, las cifras son 29,1% para el 10% más rico y 2,5% para el 10% más pobre («sólo» 11,64 veces) (Cepal 2007).



mos internacionales, entre ellos la Cepal y el BM. Las mayores objeciones se centraron en la concepción excesivamente economicista, liberal y restringida del desarrollo y la nula consideración de la equidad social<sup>5</sup>.

En ese sentido, la publicación de la Cepal de 1990 titulada *Transformación productiva con equidad social* planteó el concepto de «desarrollo con equidad», basado en las premisas del modelo neoestructuralista. El documento señalaba que el ajuste económico diseñado por el FMI había tenido un elevado costo social y que durante el período de aplicación las economías reformadas habían sufrido una pérdida total de dinamismo y un acentuado deterioro de las condiciones de equidad<sup>6</sup>. El estudio también destacaba la importancia de la innovación, de los encadenamientos productivos, de la equidad social, de la reapropiación nacional de las políticas y de la participación civil en lo que debería ser una nueva agenda de desarrollo, así como de la importancia de apostar por políticas públicas, entendidas como toda forma de acción organizada en favor de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales. Este concepto es consistente con el llamado a abrir nuevas oportunidades para la participación de la sociedad civil y con la necesidad de superar la crisis del Estado, construir y reconstruir instituciones (Ocampo 2001).

Por su parte, el entonces vicepresidente del BM, Joseph Stiglitz (1998), planteó los límites de la liberalización radical de los mercados y la necesidad de fortalecer el rol regulador del Estado con el objetivo de lograr mercados más eficientes, cambiando instrumentos y políticas en función de las características específicas de cada uno de los países. Así, los economistas del BM reconocían la importancia de las instituciones y planteaban que la creación libre del mercado, la promoción de inversiones y la adopción de políticas macroeconómicas correctas no bastaban para generar el desarrollo.

La dinámica económica se apoya en leyes apropiadas, instituciones sociales y valores. Desde esta perspectiva, «buen gobierno» o «*governance*» significa crear un marco político adecuado para la acción privada económica, regímenes estables, marcos legales, una administración estatal eficiente adaptada a los roles que los gobiernos deben desempeñar y una fuerte sociedad civil independiente del Estado. De esta manera, el Estado volvía a colocarse en primer plano.

## La necesidad de reconstruir el Estado

La constatación del bajo desempeño del aparato productivo latinoamericano, así como de la «selección adversa» que este nuevo paradigma liberal trajo consigo, propició un replanteo de la necesidad de reconstruir el Estado y las instituciones para hacer frente a los retos del desarrollo no alcanzado. La experiencia internacional, los nuevos paradigmas institucionalistas<sup>7</sup> y, principalmente, el crecimiento sostenido de los países asiáticos demostraron que una economía de mercado requiere instituciones «eficaces» para optimizar su desempeño económico (Stiglitz 1998; Ocampo 2001).

El Informe del BM de 1997 titulado «El Estado en un mundo en transformación» representó un hito al plantear la reforma del Estado como un tema clave en la nueva agenda del desarrollo. En el inicio, el

<sup>5</sup> Sobre las críticas a los efectos negativos, v. Taylor (1997), Escaith y Morley (2001).

<sup>6</sup> También el informe de la Cepal «Una década de luces y sombras», de 2001, considera inapropiadas las reformas del Consenso de Washington por su visión simplista de problemas complejos del desarrollo.

<sup>7</sup> Estos nuevos enfoques han aumentado el interés por el impacto de las configuraciones institucionales en las estrategias de desarrollo. También se dispone de una creciente evidencia empírica sobre la importancia de los factores institucionales para lograr crecimiento económico y una positiva *performance* económica y social. Ver S. KnackS. y P. Keefer: «Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures» en *Economics and Politics* Nº 7, 1995. pp 207–27; D. Acemoglu y J.A. Robinson: «The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation» en *American Economic Review* vol. 91 Nº 5, 2001, pp. 1369–1401; D. Rodrik, A. Subramanian y F. Trebbi: «Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development» en *Journal of Economic Growth* vol. 9 Nº 2, 6/2004; y los documentos del BM disponibles en <[www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/growthgov.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/growthgov.html)>.



Informe afirmaba de manera categórica: «Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible».

En ese documento, el BM destaca la importancia crucial de las instituciones gubernamentales y la estabilidad política para lograr un desarrollo económico exitoso en el largo plazo y, particularmente, para el propio funcionamiento de los mercados. Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios –y las normas e instituciones– que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz. Así, el Estado pasó a ser considerado fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento, sino como socio; elemento catalizador e impulsor de ese proceso (BM 1997, p. 4).

El BM planteaba una doble estrategia. Por una parte, la construcción de un *Estado selectivo*, centrado en cinco tareas fundamentales, sin las cuales sería imposible alcanzar un desarrollo sostenible y reducir la pobreza: a) el establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; b) el mantenimiento de un entorno de políticas no distorsivas, incluida la estabilidad macroeconómica; c) la inversión en servicios sociales básicos e infraestructura; d) la protección de los grupos más vulnerables; y e) la defensa del ambiente. Por la otra, la promoción de un *Estado «más capaz»* mediante normas y controles eficaces que pongan límites a las medidas arbitrarias y que luchen contra la corrupción arraigada. Para llevar adelante este segundo aspecto, el BM recomendaba que el Estado desarrollara capacidades de diseño de políticas, evaluación y monitoreo; que fortaleciera capacidades regulatorias para promover la actividad de los mercados, con reglas claras y regulaciones específicas –*ad hoc*, y no de corte keynesiano– que estipularan el marco en el que se moverían los actores privados responsables por la provisión de los servicios públicos<sup>8</sup>.

Es importante señalar que hasta la crisis de la década de 1980 los procesos de reforma del Estado fueron descuidados y el financiamiento multilateral fue movilizado principalmente por préstamos de inversión, destinados a la construcción de infraestructura pública, en línea con la política desarrollista sostenida por los países de América Latina (Bresser Pereira 1995). Por el contrario, a partir de esa década el BM adoptó un nuevo modelo de financiamiento a través de los instrumentos conocidos como «préstamos de base política» o «préstamos de ajuste», destinados a fomentar en los países en desarrollo las reformas estructurales inspiradas en el Consenso de Washington (Mosley et al. 1991). De esa manera, los factores institucionales adquirieron mayor relevancia en los procesos de desarrollo (ver cuadro 1).

---

<sup>8</sup> Todos principios establecidos en el nuevo modelo de la «Nueva Gerencia Pública». Ver Aucoin (1990), Hood (1991) y Pollitt/Bouckaert (2000).

**Cuadro 1. Evolución histórica de la agenda de reforma del sector público del BM, 1946-2007**

1946- 1982	La reforma del sector público fue descuidada, salvo en relación con la construcción de instituciones para la concreción de proyectos de inversión pública que el Banco estaba financiando.
1983-1989	El desarrollo institucional ganó reconocimiento como un componente esencial para realizar reformas políticas apoyadas por el ajuste.
1990-1996	El colapso de los Estados comunistas, los frecuentes fracasos en los programas de ajuste macroeconómico y las continuas fallas en los proyectos de préstamos en países africanos convencieron a muchos de que el desarrollo institucional era un factor central en muchos países.
1997-2007	El sector público y la <i>governance</i> se formalizan como temas en la agenda y se añade explícitamente la lucha contra la corrupción.

Fuente: Banco Mundial (2008).

En otras palabras, los OMD, entre ellos el BM y el BID, recomendaron avanzar en una segunda generación de reformas que, si bien seguían la línea anterior, incorporaban la dimensión institucional y hacían un mayor énfasis en políticas sociales focalizadas para atender a la demanda social (ver cuadro 2).

**Cuadro 2. Reformas de segunda generación en América Latina**

<b>Objetivos principales</b>	Mejorar las condiciones sociales sin perder la estabilidad macroeconómica ni frenar el crecimiento.
<b>Instrumentos</b>	Reforma del servicio civil, reestructuración de los ministerios, reforma judicial, modernización legislativa, mejora de la capacidad regulatoria, descentralización.
<b>Actores</b>	Presidencia, gabinete, partidos, burocracia, sindicatos, empresarios, organismos internacionales
<b>Desafíos principales</b>	Superar el clientelismo y la discrecionalidad de las administraciones públicas en América Latina. Lograr mayor eficiencia en la implementación de políticas (en el caso de las políticas sociales, mediante la focalización).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Santiso (2001).

A pesar de los cambios que el llamado «post-Consenso de Washington» introdujo en los procesos de ajuste y reforma, estos no dejaban de ser una revisión del propio Consenso de Washington, especialmente si se considera que las nuevas recomendaciones para la agenda estatal se centraban en el componente *capitalismo* (en tanto modo de crecimiento económico) de la ecuación, sin hacer hincapié en la dimensión *social* (en tanto modo de redistribución equitativa del excedente) y *democrático* (en tanto modo de gobernabilidad) (Oszlak y Gantman 2007).

En palabras de Ocampo:

«Nuevos énfasis –entre otros en la importancia del desarrollo institucional, en las redes de protección social, en el ‘sentido de pertenencia’ de las políticas de desarrollo– han penetrado con fuerza en el debate internacional. ¿Significa esto que la agenda del desarrollo está cambiando? Es posible, pero todavía no es evidente. En muchos casos, los nuevos conceptos y énfasis son simplemente añadidos a los que sigue siendo esencialmente la misma agenda de los últimos años, en una concepción lineal según la cual se van

agregando nuevas 'generaciones' de reformas a los que se consideran buenos cimientos. En las condiciones menos favorables, son exclusivamente nuevos ropajes para viejas ideas» (2001, p. 2).

## La nueva agenda del desarrollo

En el nuevo milenio asistimos a un nuevo proceso de reconfiguración de la agenda y de los temas prioritarios para las sociedades latinoamericanas. Si en los 80 y los 90 el énfasis estuvo en cómo generar crecimiento y estabilidad macroeconómica y fortalecer las instituciones, en la actualidad, sin abandonar tales objetivos, la mayor atención se ha colocado en cómo reducir las altas tasas de pobreza e inequidad y en cómo fortalecer la dimensión política del desarrollo<sup>9</sup>.

En este nuevo escenario, el Programa de las Naciones Unidas por el Desarrollo (PNUD) (1996) cumple un papel muy importante, en tanto promotor del concepto de «desarrollo humano», entendido como la ampliación de las capacidades y oportunidades del ser humano. La novedad de este concepto radica en que integra dos cuestiones que hasta entonces se consideraban radicalmente opuestas: crecimiento económico y necesidades básicas. Esta innovación cambia el estatus de la persona (de objeto a sujeto) en su relación con el proceso de desarrollo.

La concepción más amplia y participativa del desarrollo, inspirada en el paradigma del desarrollo humano de Amartya Sen (2000), se opone a la de aquellos que sostienen que crecimiento económico conlleva al desarrollo humano. Según el paradigma de Sen, el crecimiento económico amplía la base material para la satisfacción de las necesidades básicas, pero el grado en que se satisfacen estas depende de la distribución de los recursos y del aprovechamiento y la distribución de las oportunidades<sup>10</sup>. Para que el vínculo crecimiento-desarrollo sea virtuoso, la secuencia deseable de política económica prioriza en primer lugar el desarrollo humano –fundamentalmente a través de la educación primaria y la mejora sanitaria–, para posteriormente invertir en crecimiento económico (PNUD 1996).

En la última década se ha alcanzado cierto consenso sobre la importancia de la relación entre crecimiento y equidad. Se ha entendido que los factores sociales son claves para el crecimiento de la economía, en la medida en que frenan la acumulación de capital físico y humano, reducen los retornos a la inversión, pueden alimentar el conflicto social y las pugnas distributivas y dificultan la adopción de políticas adecuadas. La creencia en el «efecto derrame» de las reformas económicas llevó en el pasado a olvidar el papel de estos factores: se pensaba que las recomendaciones por sí mismas podrían solucionar los problemas sociales, y en consecuencia las políticas sociales tuvieron un lugar secundario en las reformas. En la primera generación de reformas fueron vagamente consideradas y en la segunda generación se abogó por su focalización en los sectores más carenciados.

Un mojón importante, tanto para los países en desarrollo como para los países centrales, es la creación de la agenda de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>11</sup> en setiembre de 2000 y de sus metas para el 2015<sup>12</sup>. Los ODM se centran en áreas tan relevantes para el desarrollo humano como educación, salud, equidad de género, combate a la pobreza y desarrollo sustentable, y están siendo paulatinamente incorporados por la mayoría de los organismos internacionales como ejes centrales de sus políticas para el desarrollo. Para el BID, los ODM están estrechamente vinculados al objetivo de retomar tasas altas de

<sup>9</sup> El nuevo paradigma del desarrollo se establece como alternativo al economicista y es sintetizado como «desarrollo humano y sostenible».

<sup>10</sup> Esta afirmación se basa en un estudio empírico a escala mundial que demuestra la compleja relación entre factores y la dificultad de conseguir círculos virtuosos de crecimiento-desarrollo (Ranis et al. 2000).

<sup>11</sup> Los ocho objetivos son: a) erradicar la extrema pobreza y el hambre; b) conseguir una educación primaria universal, c) promover la igualdad de género y empoderar a las mujeres; d) reducir la mortalidad infantil; e) mejorar la salud materna; f) combatir el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades; g) asegurar la sostenibilidad medioambiental; y h) desarrollar una asociación global para el desarrollo.

<sup>12</sup> Los actuales ODM se fijan en función de resultados concretos que se espera alcancen todos los países antes del año 2015; una serie de indicadores permite medir los logros alcanzados en cuatro ámbitos: a) bienestar económico; b) desarrollo social; c) sostenibilidad medioambiental; y d) participación-marco para el desarrollo.



crecimiento económico sustentable: «Si bien no existe una meta específica para el crecimiento económico en los ODM, existe una importante doble causalidad entre los objetivos de reducción de la pobreza, inversión en capital humano y sostenibilidad ambiental y el crecimiento económico sustentable» (BID 2004, p. 41).

Por su parte, los organismos internacionales han aprendido algunas lecciones y se han tornado más cautelosos en sus recomendaciones. Como señala el BM: «Las expectativas de Reforma del Sector Público han sido en ocasiones poco realistas. Esto se debe a una sobreestimación de logros y un desencuentro entre los objetivos planteados con efectividad en los tiempos planteados».

En el mismo sentido, el BID afirma que «la evidencia de diversos estudios y varias décadas de actividad del Banco, así como de otras instituciones financieras internacionales en los países en desarrollo, ha dejado valiosas lecciones sobre las dificultades de lograr el crecimiento económico sustentable. La lección más general y más importante es que no existe una receta que garantice el crecimiento. De la misma forma, los preceptos del Consenso de Washington en los noventa, si bien pueden haber aportado a establecer el equilibrio macroeconómico y el avance en reformas requeridas, constituían necesariamente una lista incompleta, y de eficacia condicionada por una diversidad de factores» (BID 2004, p. 42).

Por consiguiente, los ODM aceptan la dificultad de plantear soluciones generales para todos los países de la región sin tomar en cuenta las especificidades de cada uno de ellos en cuanto a sus capacidades institucionales para absorber estas reformas. Con relación a «proyectos específicos de reforma del Estado, la experiencia acumulada por el BID enseña que si bien debe trabajarse con una visión integral y no fragmentaria del proceso de reforma, hay que aplicar cuidadosos criterios de selectividad, gradualidad y adaptación a las circunstancias de cada país; por otra parte, esa misma experiencia enseña que para determinar prioridades de intervención, es necesario un análisis riguroso de las capacidades institucionales y de las disponibilidades de recursos humanos y financieros» (BID 2002, p. 30).

La formulación de políticas «es un proceso en el que intervienen múltiples actores en diferentes fases del proceso de formulación de una política. Requiere respuestas específicas de los agentes económicos y sociales, y, en consecuencia, exige diversas formas de cooperación y confianza en la durabilidad y otras propiedades de la política. Es decir, la toma de decisiones políticas requiere algo más que un momento mágico y especial de lo político para introducir 'la política correcta' capaz de producir resultados efectivos. No existe un conjunto general de políticas 'correctas'. Las políticas son respuestas contingentes a estados subyacentes del mundo. Lo que puede funcionar en un momento dado en un país determinado, puede no hacerlo en otro lugar o en el mismo lugar pero en otro momento» (Stein y Tommasi 2007, p. 82).

En términos generales, los ODM se han tornado más cautelosos en sus recomendaciones al señalar que no hay una receta general para mejorar las instituciones y que exportar buenas instituciones económicas es tan improbable como exportar democracias (BM 2008). Por otra parte, en la última década han elaborado una concepción más amplia del desarrollo, que incluye no sólo la dimensión económica, sino también la social, con una preocupación por la equidad y el nivel de bienestar de las personas; la dimensión ecológica, al incorporar la relevancia de la sostenibilidad ambiental; y la dimensión política, al destacar la necesidad del fortalecimiento democrático de los Estados.



## **La relevancia de la dimensión política: un Estado democrático**

Los ODM comparten actualmente la idea que la gobernabilidad democrática es esencial para alcanzar el desarrollo. Así, el BID reconoce que «que el proceso de reformas de las últimas décadas y sus resultados han puesto en evidencia que el funcionamiento eficiente del mercado y la consolidación de la democracia tropiezan con la estructura tradicional de las instituciones estatales, las precarias modalidades de gestión estatal, la inadecuación de las políticas públicas, la obsolescencia de los ordenamientos jurídicos y la debilidad de las instituciones y los procesos de participación cívica, incluyendo el sistema de partidos políticos» (BID 2002, p.3).

Este organismo sostiene entonces que para lograr un crecimiento económico sustentable se requiere un Estado democrático, moderno y eficiente, con participación de la ciudadanía. El rediseño de la relación entre el Estado y el mercado, así como el de la capacidad de las políticas públicas para responder a intereses de todos los ciudadanos, debe formar parte de un proceso más amplio de consolidación de los requerimientos de la gobernabilidad democrática. Ello implica que cualquier programa de reforma económica y social debe considerar necesariamente los componentes de gobernabilidad. Esto significa, en otras palabras, abordar las tareas de modernización del Estado como un proceso de reforma política. Las recomendaciones para lograr tales objetivos se sintetizan en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Estrategia de modernización del Estado del BID: principales líneas**

<p>Fortalecer el sistema democrático mediante el desarrollo de los sistemas de representación, participación y división de poderes, asegurando la vigencia efectiva de contrapesos y equilibrios entre ellos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyar la independencia del Poder Judicial.</li> <li>- Apoyar la modernización de los órganos legislativos.</li> <li>- Promover la descentralización para la participación y el control democrático.</li> <li>- Desarrollar instituciones que promuevan la transparencia.</li> <li>- Promover la participación ciudadana.</li> <li>- Promover la objetividad y la capacidad técnica de los poderes públicos.</li> </ul>
<p>Consolidar el Estado de derecho, asegurando la existencia de instituciones que garanticen la seguridad jurídica y física de personas y bienes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernizar el Poder Judicial.</li> <li>- Desarrollar la capacidad de las instituciones de fiscalía, defensoría y procuraduría.</li> <li>- Apoyar la modernización de la legislación procesal y sustantiva.</li> <li>- Garantizar la seguridad jurídica en el proceso de elaboración, aprobación y publicación de las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.</li> <li>- Apoyar los esfuerzos de las entidades de supervisión y reglamentación bancaria para luchar contra el lavado de dinero y los delitos financieros.</li> <li>- Asegurar la igualdad de acceso a la justicia para todos los ciudadanos independientemente de su condición.</li> </ul>
<p>Desarrollar las capacidades institucionales para la elaboración e implantación de políticas y servicios públicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer sistemas de servicio civil profesional, basados en los principios de igualdad, mérito y rendición de cuentas.</li> <li>- Mejorar la capacidad de elaboración y ejecución de estrategias y políticas públicas, especialmente en la lucha contra la pobreza, la promoción de la equidad y la protección del medio ambiente.</li> <li>- Modernizar la organización de los servicios públicos, mediante la descentralización y el concurso del mercado y las organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>- Desarrollar sistemas de control de resultados y evaluación de políticas públicas.</li> <li>- Mejorar la gestión del gasto, estableciendo sistemas integrados de planificación y administración de recursos que favorezcan la transparencia y la eficiencia en la gestión presupuestaria.</li> <li>- Perfeccionar las relaciones intergubernamentales para la coordinación de la elaboración e implantación de políticas públicas.</li> </ul>
<p>Promover y desarrollar instituciones públicas coherentes con el desarrollo de mercados transparentes, competitivos y eficientes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer la capacidad técnica y el criterio profesional de las instituciones encargadas de la gestión macroeconómica.</li> <li>- Desarrollar las capacidades de regulación en conexión con la prestación descentralizada y privatizada de los servicios públicos.</li> <li>- Apoyar los procesos de reestructuración de empresas estatales y establecer regulación competitiva que garantice la eficiencia de los procesos de privatización.</li> <li>- Racionalizar regulaciones y procedimientos administrativos para evitar una incidencia negativa sobre la competitividad.</li> <li>- Desarrollar mecanismos de protección de la seguridad jurídica, de los derechos de propiedad y de las transacciones económicas.</li> <li>- Desarrollar las capacidades institucionales necesarias para acelerar los procesos de integración económica regional y fortalecer las capacidades públicas en las negociaciones comerciales internacionales.</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de información del BID (2002).

Por su parte, la Cepal también pone énfasis en los aspectos político-institucionales, asumiendo que para lograr una transformación productiva con equidad es central que la formulación y la aplicación de estrategias y políticas económicas ocurran en un contexto democrático, pluralista y participativo. Es de suma importancia que tales políticas y estrategias expresen la voluntad de las mayorías nacionales y que puedan estar sujetas a cambios de acuerdo con la voluntad de esas mayorías.

Los ODM comparten asimismo la idea que la gobernabilidad democrática es esencial para alcanzar los objetivos del milenio, cuya importancia fue resaltada en la Cumbre del Milenio (2000). En esa oportunidad, los líderes mundiales resolvieron «no escatimar esfuerzos para promover la democracia y fortalecer el Estado de derecho así como el respeto a todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos mundialmente, incluido el derecho al desarrollo. Se llegó a un consenso por el cual se reconoció que mejorar la calidad de las instituciones y los procesos democráticos y hacer una gestión adecuada de los papeles cambiantes del Estado y de la sociedad civil en un mundo cada vez más globalizado tienen que inspirar los esfuerzos nacionales para reducir la pobreza, mantener el medio ambiente y promover el desarrollo humano» (PNUD 2008).

Sin embargo, aspectos claves como la gobernabilidad o el Estado de derecho se incluyeron en la Declaración Final, pero no fueron recogidos por los objetivos delineados. Similar suerte corrieron algunos temas esenciales para América Latina, como el empleo o la desigualdad. En los objetivos del milenio están ausentes las consideraciones políticas, en especial sobre la democracia, que sí se contemplan en el informe del PNUD *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, de 2004. En ese documento se señala la debilidad de los Estados en América Latina y se apunta en particular a las carencias del Estado de derecho, lo que supone que la legalidad y la democracia no se extienden de manera homogénea en todo el territorio de un país, ya que los derechos civiles y los sociales no se respetan por igual, lo que define una «ciudadanía de baja intensidad».

## ¿Por qué no se ha concretado la reforma del Estado?

Las recomendaciones de la década de 1980 estuvieron centradas en reducir el peso del Estado y colocar a los mecanismos de mercado como garantes del crecimiento económico y el desarrollo social. En la década siguiente, si bien se mantuvo el signo liberal de los tiempos que corrían, se planteó la necesidad de reforzar la capacidad estatal y las instituciones para el desarrollo. Sin embargo, las recomendaciones no tuvieron los resultados esperados y la reforma del Estado es todavía un asunto pendiente en América Latina.

El gran interrogante para el debate es por qué no se ha concretado la reforma del Estado. A continuación se desarrollan algunas reflexiones e hipótesis de trabajo, en la búsqueda de una respuesta a tal pregunta.

En primer lugar, un aspecto central que merece destacarse es la *ausencia de un pensamiento propio latinoamericano*. En las décadas de 1950 y 1960, América Latina fue capaz de propiciar la actividad de centros de pensamiento y desarrollar una teoría propia. El Estado era entendido como instrumento de desarrollo y se planteaba la necesidad de cambiar las bases sociales y las relaciones de poder en que este se asentaba. Se articularon ideas de Adam Smith, de Karl Marx, de John Maynard Keynes, y el pensamiento estructuralista latinoamericano. Algunos de los que participaron en este movimiento fueron Celso Furtado, Ignacio Rangel, Gideon Rosentein-Rodan, Arthur Lewis, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Hans Singer, Albert Hirschman.

Durante los 80, con el advenimiento de la crisis de la deuda y la inestabilidad macroeconómica, empiezan a adoptarse ideas foráneas, representadas en el Consenso de Washington. Durante los 90 se revaloriza el rol del Estado, en vista del fracaso de las reformas de la década anterior y el éxito de los países del Sudeste



asiático para generar procesos de desarrollo. Sin embargo, la academia latinoamericana no logró construir centros de pensamiento propios para estudiar las especificidades del Estado en la región<sup>13</sup> y buscar formas de reducir la tensión que produce en la agenda estatal la necesidad de armonizar crecimiento económico, equidad y gobernabilidad (Oszlak y Gantman 2007).

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, los planes de reforma del Estado se han concebido hasta ahora según una lógica instrumental, sin considerar las bases políticas y sociales de las reformas ni las estructuras de poder sobre las que se asienta el Estado. Ni la reforma del Estado ni la de la administración pública se justifican por sí mismas, sino como instrumento de una estrategia de desarrollo que debe ser definida políticamente por actores capaces de resolver conflictos, lograr consenso y establecer objetivos colectivos. Es innegable que el concepto de desarrollo se ha ampliado a partir de la incorporación de las dimensiones económica, social, política y ecológica. Sin embargo, estas transformaciones no se articulan con la transformación estatal. Las recomendaciones quedan reducidas a cambios en las configuraciones administrativas, los procesos y los procedimientos, sin analizar para qué y para quiénes se requieren las reformas.

En términos más concretos, la transformación del Estado no puede resolverse exclusivamente con los postulados de la gobernabilidad y el desarrollo institucional, sino que requiere de una profundización en la comprensión del modo de funcionamiento del Estado en los países en América Latina. Se parte de la hipótesis de la importancia de la política en la formación, el mantenimiento y el cambio de las instituciones que determinan las capacidades de los Estados para elaborar e implementar políticas públicas. Para lograr desarrollo se necesitan Estados capaces, pero su evolución dependerá de los procesos políticos en que estos se encuentran insertos.

Por lo tanto, es preciso analizar el rol del Estado en el marco más amplio de su interacción con fenómenos sociales y políticos, que incluyen la presencia de actores sociales y dirigencias políticas que den forma a la organización del aparato estatal y las relaciones de poder. En consecuencia, es necesario utilizar nuevos marcos analíticos y teóricos que aporten mayor conocimiento acerca de los procesos políticos y la forma en que ciertas configuraciones institucionales influyen en el proceso decisional y en la calidad de las políticas públicas. Lo importante es reconocer que las reglas de juego que establecen la relación entre Estado, mercado y sociedad funcionan en cierta medida de manera diferente en los países europeos, en los países asiáticos y en los países latinoamericanos.

Hasta ahora casi no se han tenido en consideración ciertos rasgos de larga duración en los Estados de América Latina, entre ellos la sobredependencia de la lógica político-partidaria por sobre la lógica técnica y la institucionalización del particularismo por sobre el universalismo en los mecanismos de procesamiento de demandas, de resolución de conflictos y de distribución de los recursos públicos. En otras palabras, poco se ha estudiado cómo las instituciones particularistas<sup>14</sup> operan en la estructura estatal e impactan en la toma de decisiones, y por consiguiente, en las políticas públicas que se implementan. Ello implica tener en consideración la débil consolidación de un Estado de Derecho con grandes dificultades para generar políticas universales.

La mayoría de los estudios mencionados y las referencias de los ODM se han limitado a considerar la estructura formal del Estado y de gobierno y, comúnmente, las cuestiones normativas que están relacionadas con ideas acerca de la mejor forma de *governance*. Ha sido escaso el desarrollo de un marco

<sup>13</sup> Recientemente han surgido algunas iniciativas en esta dirección: el Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Democracia en América Latina (Ciedal) dirigido por Guillermo O'Donnell en la Universidad Nacional de San Martín (Escuela de Política y Gobierno), la Escuela Latinoamericana de Estudios de Posgrado y Políticas Públicas de la Universidad de Arte y Ciencias Sociales de Chile, U-ARCIS, (<http://elap.uarcis.cl/>) y el proyecto «Estado democrático en América Latina» de Nueva Sociedad, [www.nuso.org](http://www.nuso.org). El impulso más reciente es el libro del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (ONUD) intitulado *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, presentado en la Ciudad de México por el PNUD-México el 15 de octubre de 2008. También el interesante texto de Osvaldo Iazzeta *Democracias en busca de Estados. Ensayos sobre América Latina* (2007).

<sup>14</sup> «Particularismo» refiere aquí a «diversos tipos de relaciones no universalistas, desde transacciones particularistas jerárquicas, patronazgo, nepotismo, favores y ventajas, hasta acciones que, según las reglas formales del complejo institucional de la poliarquía, serían consideradas corruptas» (O'Donnell 1997, pp. 318-319).

conceptual y analítico que identifique qué instituciones, en qué combinaciones y de qué forma pueden promover el desarrollo integral, es decir, que explique cómo se conectan las instituciones con el desarrollo. Asimismo, persisten grandes dificultades metodológicas para incluir en los estudios las características culturales, sociales e históricas de cada país que influyen de manera particular en los arreglos institucionales y en las políticas públicas que se adoptan.

Así, por ejemplo, en *Governance, Growth, and Development Decision-Making*, publicado en 2008, el BM plantea la relevancia del Estado y las instituciones; se plantea allí una excelente discusión entre prestigiosos académicos –como North, Acemoglu, Rodrik y Fukuyama, entre otros– acerca de temas relativos al crecimiento, la *governance* y el desarrollo alrededor del mundo. Sin embargo, allí no se contemplan realmente los problemas de las sociedades en desarrollo. Estas discusiones suelen darse en una dimensión metateórica que especula de manera general sobre qué instituciones deben crearse, cuáles son los caminos y las estrategias para el crecimiento económico o una buena gobernanza (*good governance*) o cuál es la importancia de los buenos marcos institucionales, sin abordar temas y problemáticas concretas de los países en desarrollo. Esto ha conducido en muchas ocasiones a un desencuentro entre la discusión metateórica (aun así necesaria) y los desafíos y necesidades de países como los latinoamericanos.

De ahí la necesidad de construir nuevos marcos analíticos para el estudio de la interacción formal e informal de las fuentes de poder de los actores que determinan la permanencia de ciertas instituciones en el proceso decisonal dentro de las estructuras estatales, con consecuencias importantes para el desarrollo, por ejemplo, las políticas destinadas a combatir la desigualdad social. Lo que equivale a decir que es preciso llevar adelante nuevas investigaciones que aporten mayor conocimiento acerca del funcionamiento real de los Estados sobre los que pretende aplicar las transformaciones.

## Reflexiones finales

Un cambio del modelo de desarrollo –y del modelo de Estado correspondiente– no puede apoyarse en una lógica instrumental, ya que implica un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, y de modelos mentales y valorativos. La capacidad institucional para llevar adelante transformaciones en una sociedad está determinada por las posibilidades de que los actores estratégicos logren consensos para solucionar los problemas que esa sociedad enfrenta en un momento histórico determinado, así como también por la existencia de un soporte institucional, organizaciones y reglas.

Esta consideración conduce a la dimensión del Estado y las políticas públicas vinculada a la institucionalización de las relaciones de poder en la sociedad. Al respecto, es conveniente recordar que todas las experiencias exitosas de transformación social y económica desde el Estado están asociadas a la capacidad de determinadas coaliciones de actores de articular sus demandas y aspiraciones a la institucionalidad estatal. En última instancia, la capacidad del Estado para actuar *sobre* y *con* la sociedad y el sentido de sus intervenciones están estrechamente asociados al carácter progresivo o retardatario de las motivaciones sociales y políticas que orientan su institucionalidad.

Esto implica que, si pretende que las reformas relacionadas con el crecimiento tengan éxito, el diseño futuro de políticas públicas para el desarrollo deberá tomar en cuenta las desigualdades estructurales. Es preciso considerar las reglas particulares del juego político latinoamericano que determinan la interacción de los actores involucrados en el proceso de decisión pública: quién y cómo participa en las decisiones públicas y en qué medida lo hacen, puesto que tales reglas inciden en los resultados y contenidos de las decisiones políticas. Para eso es fundamental avanzar hacia una visión más procesual en la investigación en las ciencias sociales, que incluya un análisis micro del proceso político y las reformas, de sus costos y riesgos, y de otros factores inherentes a los procesos de cambio, como la voluntad de los actores; en definitiva, de las relaciones de poder.

Como afirma Ocampo, la heterogeneidad y el bloqueo estructural que caracterizan a la región denotan la especificidad de estas economías, por lo que en términos de equidad y desarrollo, el énfasis debe ponerse en el acceso a los recursos, más que en la política social: «las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos –capital, tecnología, capacitación y tierras– juegan un papel trascendental, tanto en términos de crecimiento como de equidad» (Ocampo 2001, p. 13).

Esto plantea grandes desafíos a las sociedades latinoamericanas. La reforma del Estado debe estar orientada a crear instituciones públicas eficaces y dotadas de personal técnicamente competente para llevar adelante las transformaciones estructurales que los países latinoamericanos requieren. Sin embargo, la capacidad institucional del Estado para conducir tal proceso no requiere solamente alcanzar instrumentos de gestión eficientes, que le permitan resolver los problemas del país a través de la formulación e implementación de políticas públicas pertinentes, sino también lograr el consenso básico entre los agentes políticos y sociales sobre las políticas a adoptar.

Por lo tanto, la reforma del Estado no solo debe ser pensada en su dimensión técnica, administrativa y financiera, sino también en sus aspectos institucionales y políticos. Así, deben analizarse las relaciones entre los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, el papel de los partidos políticos y su articulación con la sociedad civil. El entorno político-institucional de un país, sus restricciones legales y las características subyacentes, y en particular su grado de democratización, impactan en la estructura de las reglas de conducta para cada transacción política, y por lo tanto, en las políticas públicas, lo que implica que deben ser consideradas en todo proceso de reforma estatal.

La relación entre el Estado y el desarrollo puede y debe abordarse desde una perspectiva multi- e interdisciplinar, que incorpore las dimensiones política, económica, social, internacional, etc. Aunque no se puede ignorar que existe gran variedad de modelos y de concepciones del desarrollo, como lo ha señalado Bresser-Pereira (2007), lo que falta es un pensamiento propio, construido en América Latina y no impuesto dogmáticamente desde los países centrales.

## Bibliografía

- Aucoin, Peter: «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums» en *Governance* vol. 3 N° 2, 4/1990, pp. 115-137.
- Banco Mundial (BM): *Informe sobre desarrollo humano 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Oxford University Press, Washington, D.C., 1997.
- Berr, E. y Combarrous, F.: «The False Promises of the (Second) Washington Consensus: Evidence from Latin America and the Caribbean (1990-2003)» en *Brazilian Journal of Political Economy* vol. 27 n° 4 (108), 10-12/2007, pp. 525-545.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina*, Informe 1997, BID, Washington, D.C., 1997.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina*, Informe 2000, BID, Washington, D.C., 2000.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *Estrategia de Modernización del Estado*, Taller de Consulta, Barcelona, 2002.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *Hacia un desarrollo sostenible y equitativo. Estrategias Sectoriales para América Latina y el Caribe*, BID, Washington, D.C., 2004.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, Informe 2006, BID, Washington, D.C., 2006.
- Bresser-Pereira, L.: «Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina» en Bresser-Pereira, Luiz Carlos, Maravall, José María y Przeworski, Adam: *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

- Bresser-Pereira, L.: «Estado y mercado en el nuevo desarrollismo» en *Nueva Sociedad* N° 210, 7-8/2007, pp. 110-125.
- Buira, A.: *Challenges to the World Bank and the IMF*, Anthem Press, Londres, 2003.
- Burki, S. J. y Perry, G.: *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1998.
- Cairó i Céspedes, G.: «FMI, reformas y desarrollo. Publicado» en Costas, A. y Cairo, G.: *Cooperación y desarrollo. Hacia una agenda comprehensiva para el desarrollo*, Pirámide, Madrid, 2003.
- Cepal: *Panorama social de América Latina*, Cepal, Santiago de Chile, 2007.
- CEPAL: Transformación Productiva con Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa, (LCC/G.1601/P). Santiago de Chile, 1990.
- Diniz, E.: *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais*, FGV, Río de Janeiro, 2000.
- Escaith, H. y Morley, S.: «El efecto de las reformas estructurales en el crecimiento económico de América Latina y el Caribe» en *El Trimestre Económico* vol. 68 N° 272, 2001, pp. 469-514.
- Escaith, H. y Paunovic, I.: «Regional Integration in Latin America and Dynamic Gains from Macroeconomic Cooperation» en *Macroeconomía del desarrollo* N°24, Cepal, Santiago de Chile, 2003.
- Fundación Friedrich Ebert: Conferencia: «Reforma del FMI: una perspectiva latinoamericana», Buenos Aires, 5 de octubre de 2007.
- Gore, C.: «The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries» en *World Development* vol. 28 N° 5, 2000, pp. 789-804.
- Hood, C.: «A Public Management for All Seasons» en *Public Administration* vol. 69, primavera de 1991, pp. 3-19.
- Iazzeta, O.: *Democracias en busca de Estados. Ensayos sobre América Latina*, Homo Sapiens, Rosario, 2007.
- Kraay, A.: «Growth without Governance» en *Economic* N° 3, invierno de 2002.
- Lora, E.: «Structural Reforms in Latin America: What has been reformed and How to Measure It», *Working Paper* N° 466, BID, Washington, D.C., 2001.
- Machinea, J. y Serra, N. (eds.): *Visiones del desarrollo en América Latina*, Cepal / Cidob, Santiago de Chile, 2007.
- Moreno, J., Pérez, E. y Ruiz, P.: «El Consenso de Washington. Aciertos, yerros y omisiones» en *Perfiles Latinoamericanos* N° 25, 2004, pp. 149-168.
- Mosley, P., Harrigan, J. y Toye, J.: *Aid and Power. The World Bank and Policy-Based Lending*, Routledge, Londres-Nueva York, 1991.
- Naím, M.: «Latin America: The Second Stage of Reform» en Diamond, L. y Plattner, M.F. (eds.): *Economic Reform and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, San Francisco, 1995.
- Naím, M.: «Washington Consensus or Washington Confusion?» en *Foreign Policy* N° 92, 2000, pp. 87-103.
- North, D.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Nueva York, 1990.
- Ocampo, J.A.: «Retomar la agenda del desarrollo», Reunión Anual de la Asociación Estadounidense de Economía (American Economic Association): *Toward a Post-Washington Consensus on Development and Security*, Nueva Orleans, 5 a 7 de enero de 2001.
- Oszlak, O.: «El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación» en *Nueva Sociedad* N° 210, 7-8/2007, pp.42-63.
- Oszlak, O. y Gantman, E.: «La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad» en *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* vol. XXXVII N° 1, 2007, pp. 83-113.
- Pierre, J.: *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- PNUD: *Informe de Desarrollo Humano*, Washington, D.C., 1996.
- PNUD: *Objetivos de desarrollo del milenio*, Nueva York, 2008.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G.: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Ranis, G., Stewart, F. y Ramírez, A.: «Economic Growth and Human Development» en *World Development* vol. 28 N° 2, 2/2000, pp. 197-219.
- Rodríguez, O.: *El estructuralismo latinoamericano*, Cepal, Santiago de Chile, 2007.
- Rodrik, D.: *World Economic Situation and Prospects 2006*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 2006.
- Santiso, C.: «Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina» en *Instituciones y Desarrollo* N° 8 y 9, IIGOV, 2001, pp. 325-366.
- Scartascini, C. y Olivera, M.: *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. A Guide to Theoretical Modules and Possible Empiric*, BID, Research Department, Washington, D.C., 2003.
- Sen, A.: *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000.
- Sojo, C.: *La modernización sin Estado*, Flacso, San José de Costa Rica, 2008.
- Spiller, P., Stein, E. y Tommasi, M.: «Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework» en *Design Paper*, BID, 2003.
- Stiglitz, J.: «Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington» en *Desarrollo Económico* N°38, 1998, pp. 691-721.
- Sunkel, O. (comp.): *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.



- Taylor, L.: «The Revival of the Liberal Creed – The IMF and the World Bank in a Globalized Economy» en *World Development* vol. 25 N° 2, 1997, pp. 145-152.
- Villarán, F.: *Reforma del Estado. Perú 2006, Fortalecimiento de la democracia*, CIES, Lima, 2005.
- Weyland, K. (ed.): *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2004.
- Williamson, J.: «From Reform Agenda: A Short History of the Washington Consensus and Suggestions for What to do Next» en *Finance & Development*, 9/2003.
- Williamson, J.: «Revisión del Consenso de Washington» en Nuñez del Arco, J. (ed.): *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, BID, Washington, D.C., 1998.
- Williamson, J.: «What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?» en *The World Bank Research Observer* vol. 15 N° 2, 2000, pp. 251-264.
- Williamson, J.: *The Progress of Politics Reforms in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.
- World Bank: *Governance, Growth, and Development Decision-Making*, Washington, D.C., 2008.
- World Bank: *Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support*, Washington, D.C., 2008.
- Zurbriggen, Cristina: «La 'falacia tecnocrática' y la reforma del Estado» en *Nueva Sociedad* N° 210, 7-8/2007, pp.156-172.
- Zurbriggen, Cristina: «Estado, empresarios y redes rentistas. El contralor de exploraciones e importaciones (1931-1961). El *path dependence* de la reformas actuales», tesis doctoral, Universidad Eberhard-Carls, Tubinga, 2005.

**Páginas web:**

- Banco Interamericano de Desarrollo: <[www.iadb.org](http://www.iadb.org)>
- Banco Mundial: <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>
- Cómisión Económica para América Latina: <[www.eclac.org](http://www.eclac.org)>
- Fondo Monetario Internacional: <[www.imf.org](http://www.imf.org)>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: <[www.undp.org](http://www.undp.org)>

**Cristina Zurbriggen** es Doctora en Ciencia Política de la Universidad Eberhard-Karls (Tubinga, Alemania). Profesora de Historia y socióloga. Docente e investigadora del Área de Estado y Políticas Públicas en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (Uruguay).

Buenos Aires, agosto de 2008  
Nueva Sociedad  
Defensa 1111, 1ºA  
Buenos Aires, Argentina  
[nuso@nuso.org](mailto:nuso@nuso.org)

 **NUEVA  
SOCIEDAD** es un proyecto de **FRIEDRICH  
EBERT**  **STIFTUNG**