

En América Latina

# Nueva legitimidad para la reforma económica

Por Augusto de la Torre\*

*Para revitalizar la reforma económica en América Latina es preciso fortalecer y renovar su legitimidad. Esto requiere que la reforma genere buenos resultados –en términos de estabilidad, productividad y empleo– y que siga un proceso equitativo. Existen conexiones entre resultados y proceso de las que surgen los componentes básicos de la agenda pendiente. Los mayores desafíos se encuentran en el plano de la economía política más que en sus aspectos técnicos, sostiene el autor de este artículo. La complejidad resultante de estas interacciones no hace a la reforma menos necesaria o urgente, pero exige un liderazgo político particularmente diestro y comprometido con ella.*



La legitimidad de la reforma económica en Latinoamérica se ha venido resquebrajando. Los sondeos de opinión revelan una ciudadanía desanimada, que duda de sus potenciales beneficios. Razones no faltan. Aunque la reforma en la década pasada fue más intensa y mejor que en períodos anteriores, sus resultados han sido magros. En los años 90, el crecimiento promedio del PIB regional por habitante fue solo 1,5% anual y se ha estancado. La brecha con respecto a los países industrializados se ha ampliado dramáticamente —el PIB por habitante en la región era un 55% del de esos países en 1980 y al inicio de este milenio es sólo el 24%.

La lucha contra la pobreza ha avanzado muy poco. Latinoamérica entró al tercer milenio con 180 millones de sus habitantes —más de un tercio del total— sobreviviendo con ingresos menores a \$ 2 por día. Hoy el desempleo es mucho mayor al de comienzos de la década anterior. La desigualdad en la distribución del ingreso sigue incrementándose, al parecer a pasos acelerados. En la década pasada —de reforma por antonomasia— América Latina sufrió el embate de crisis financieras recurrentes, incluyendo la actual (comparable en gravedad a la de comienzos de los 80) que arranca con el colapso de la convertibilidad argentina, sigue con la quiebra bancaria uruguaya y sacude ahora a las monedas y sistemas financieros de otros países de la región.

No debe, por lo tanto, sorprender que el malestar y la desesperanza hayan ganado terreno mientras la viabilidad política de la agenda pendiente de reformas económicas parece haberse debilitado. Pero la popular tendencia a echar la culpa de los problemas económicos a las reformas es ciertamente desacertada. Los estudios disponibles concluyen que la situación económica hubiera sido peor sin las reformas ejecutadas. Sin embargo, el problema del razonamiento contra-factual (es decir que estaríamos peor sin las reformas) es que, por más convincente que sea entre economistas, no ofrece consuelo a pobres y desempleados ni ayuda a

movilizar apoyo político en respaldo de las reformas.

### Más allá del Consenso de Washington

Es lógico que la reforma económica debe ser políticamente viable y debe fortalecer las democracias en lugar de exacerbar las tensiones que debilitan su funcionalidad. Sin reformas no hay esperanza de mayor bienestar para la región, pero sin legitimidad no habrá reformas en la calidad y cantidad necesaria. Parte del camino a recorrer consiste en “reformular las reformas”, un proceso en marcha desde hace algún tiempo, a partir del escrutinio de las deficiencias (reales o percibidas) del Consenso de Washington (CW), nombre dado a los diez instrumentos de política que John Williamson, en su famoso artículo de 1990, identificó como temas generalmente aceptados entre las instituciones de Washington (el Departamento del Tesoro de los EEUU y las organizaciones multilaterales) y las autoridades económicas de los países latinoamericanos.

Los instrumentos de política del CW son: (1) disciplina fiscal, (2) reorientación del gasto público en favor de la educación y salud, (3) reforma tributaria, (4) tasas de interés de mercado, (5) tipo de cambio competitivo, (6) apertura al comercio internacional, (7) apertura a la inversión directa extranjera, (8) privatización, (9) desregulación y (10) seguridad de los derechos de propiedad.

Existe considerable desacuerdo en torno a las fallas del Consenso, pero sus propuestas medulares no pueden abandonarse sin graves daños para la economía —particularmente aquellas relacionadas con la disciplina fiscal, la reasignación del gasto público en favor de educación y salud y el fortalecimiento de los derechos de propiedad. Tales convicciones se han consolidado entre la mayoría de autoridades económicas de la región, pero no hay espacio para bajar la guardia —las presiones a favor del populismo económico no han desaparecido e incluso han resurgido con fuerza en ciertos países.

En todo caso, la experiencia y la sensatez aconsejan renovar el CW, pues sobre las reformas económicas cabe recordar la frase de Albert Einstein: “El principio de la locura es hacer lo de siempre y esperar resultados diferentes”. En los últimos años se han identificado al menos cinco grandes temas para la reforma económica —no considerados o deficientemente tratados en el Consenso de Washington. El primero tiene que ver con las barreras para el desarrollo económico emanadas de la **volatilidad**. El segundo tema subraya la importancia crucial de las **instituciones** y la **governabilidad**. El tercero propone políticas que apunten a la **reducción de la pobreza** y a la **equidad social** como fines en sí mismos y como medios para un mayor crecimiento —y no como meros corolarios del crecimiento. El cuarto tema destaca el papel de la **geografía** en el desarrollo económico y social. Y el quinto tiene que ver con el papel decisivo del **conocimiento** y la **tecnología** en el crecimiento.

*Parte del camino a recorrer consiste en “reformular las reformas”, un proceso en marcha desde hace algún tiempo, a partir del escrutinio de las deficiencias (reales o percibidas) del Consenso de Washington.*

Todos estos temas deben incorporarse a la agenda de reformas. Para asegurar el éxito de su aplicación deben integrarse al proceso democrático, articulándolos con los nuevos paradigmas que han surgido en el debate sobre el desarrollo económico en América Latina. En particular, se per-

cibe una necesidad creciente de tender puentes con lo que Eduardo Lora del BID llama la “Visión desde Santiago” y la “Visión desde Porto Alegre”. La primera se refiere a las propuestas de la Cepal que abogan por un modelo de desarrollo articulado en torno a una nueva relación entre el mercado y el interés público, a ser forjado mediante la política pública y la participación de la sociedad civil. La segunda se refiere a las propuestas del movimiento anti-globalizador que, aunque confusas, contienen intuiciones importantes, particularmente en relación con los límites y riesgos de la liberalización financiera.

### Nueva legitimidad para las reformas: resultados y proceso

En democracia las reformas se legitiman si producen buenos resultados y/o si siguen un proceso aceptado por la sociedad. En la medida en que sus frutos maduren en el mediano y largo plazos, el proceso de su formulación e implementación se hace más necesario. Los resultados económicos que verdaderamente cuentan para el bienestar social y, por lo tanto, para legitimar las reformas son sólo tres: estabilidad, productividad y empleo. Para que exista un mínimo de apoyo político y cohesión social detrás de las reformas no es necesario que todos se materialicen simultáneamente. Una combinación de estabilidad con bajo desempleo puede bastar para mantener paz social y gobernabilidad durante períodos de bajo crecimiento. Un período de vigoroso crecimiento de la productividad puede ser suficiente para viabilizarlas políticamente, incluso en medio de desempleo cíclico y de algún grado de inestabilidad. Pero la legitimidad de las reformas se desvanece si no se presenta ninguno de los resultados.

El proceso de las reformas depende de la presencia de líderes con alto poder de persuasión, de propuestas con un mínimo de integridad técnica y de estrategia y táctica políticas bien diseñadas e instrumentadas. Estas son condiciones necesarias para construir coaliciones para superar la oposición de los defensores del statu-quo; pero no son suficientes para sustentar el éxito si el



*En democracia las reformas se legitiman si producen buenos resultados y/o si siguen un proceso aceptado por la sociedad. Cambios en el contrato social solo son factibles si consideran a todos los grupos con equidad.*

proceso de diseño e implementación no genera una percepción de equidad real.

Un proceso equitativo (*fair*) es aún más necesario en el contexto –frecuentemente polarizante– de la globalización. Ésta aumenta la complejidad de las reformas porque exige modificaciones radicales –en las relaciones entre estado y ciudadanos, empresas y trabajadores, gobierno central y gobiernos locales, generaciones actuales y futuras, elites y grupos sociales excluidos– y relativamente rápidas en muchas dimensiones del contrato social. En democracia esta re-contratación social será factible sólo si está imbuida de equidad. Las fuerzas opuestas a la modificación del pacto social terminarán por desactivar la reforma si los ciudadanos perciben que las reglas de juego del proceso son irremediablemente capturadas o distorsionadas por grupos de poder oligárquico, a expensas de los intereses sociales más amplios y del silenciamiento de los ciudadanos que no forman parte de las elites.

Esto refleja el hecho de que los costos y beneficios de la reforma son asimétricos. Los costos son ciertos y se incurren al inicio, los beneficios son inciertos y se materializan en el futuro. Los perdedores son inmediatamente identificables y tienden a formar grupos

organizados con influencia bajo el antiguo contrato social. Los potenciales ganadores, aunque numerosos, típicamente no forman parte de grupos suficientemente organizados.

Por consiguiente, los opositores al proceso disponen de ventajas iniciales en el terreno político que deben contrabalancearse con mecanismos democráticos que sustenten la participación de la sociedad civil. Ésta puede ser directa, a través de la voz o el voto, o indirecta, a través del monitoreo social y de una opinión pública bien informada. Sólo estándares altos de transparencia y rendición de cuentas pueden fundamentar la percepción de que, pese a las contradicciones de la economía política, las reformas se formulan e implementan en un contexto de reglas de juego equitativas.

La percepción de equidad también promueve la paciencia social que da tiempo para gestar los frutos de las reformas, mitigar la resistencia a aceptar los incómodos ajustes en la transición hacia nuevas condiciones y estructuras, y avivar iniciativas orientadas a explotar las nuevas oportunidades abiertas. Esta percepción también facilita la tarea del liderazgo –es decir, genera incentivos y condiciones para que los dirigentes políticos movilicen el apoyo necesario pa-

ra darle viabilidad social a la reforma económica.

### 1. Estabilidad

Latinoamérica no ha logrado controlar el problema de la volatilidad, pese al notable avance en la lucha contra la inflación. La inestabilidad afecta a variables económicas clave para el bienestar social –crecimiento del PIB, empleo, consumo privado, flujos de capital, gasto público, términos de intercambio, crédito al sector privado, tasa de interés real, tipo de cambio real, etc. Las recurrentes crisis financieras han constituido el lado más siniestro de la volatilidad, pues arrasan súbitamente con las mejoras de bienestar social construidas en años.

Los temas macro-financieros de corto plazo siguen dominando el debate sobre política económica en la región. La inestabilidad roba el tiempo y energía que las autoridades económicas deberían dedicar a la reforma estructural y carcome la continuidad y efectividad de cualquier reforma estructural emprendida. Es, entonces, inevitable que la agenda regional incluya reformas que promuevan la estabilidad macro-financiera y reduzcan la incidencia de las crisis.

Se necesitan medidas que aseguren la solvencia fiscal y del sistema financiero y los protejan ante choques exógenos. Es menester reconquistar, al menos en parte, el espacio para la política contra-cíclica, virtualmente eliminado por la creciente integración financiera internacional. Para mantener credibilidad y evitar la fuga de capitales, las autoridades se ven forzadas frecuentemente a actuar pro-cíclicamente –a elevar las tasas de interés y apretar las riendas fiscales en momentos de recesión económica. El restablecimiento de capacidades fiscales contra-cíclicas exige mejorar el perfil de la deuda pública, especialmente mediante la reducción del riesgo de refinanciamiento. También exige la introducción de instituciones fiscales que obliguen al gobierno a generar un colchón de ahorro (es decir un superávit primario mayor) en los buenos tiempos, a fin de estabilizar el gasto público en los malos tiempos.

En el ámbito financiero las cosas son

particularmente difíciles. La inserción de los sistemas financieros de los países de la región en los mercados financieros internacionales no debe ser fuente de inestabilidad. El aislamiento financiero no es una solución deseable ni realista. Más bien hay que propender a una integración financiera sana –que expanda el acceso al financiamiento para el desarrollo de los países latinoamericanos, sin aumentar la propensión a la crisis. En un trabajo reciente compartido con **Sergio Schmukler** y **Eduardo Levy Yeyati** se argumenta que la agenda para conseguir este objetivo debe apuntar en tres direcciones complementarias: (i) corregir las deficiencias de la regulación prudencial y el ambiente contractual (los mercados financieros son intensivos en contratos); (ii) afianzar la función de la moneda como reserva de valor (como eje para el ahorro y la intermediación financiera), sin lo cual no es posible superar los crónicos descalces de plazos y moneda; y (iii) asegurar flexibilidad nominal (incluso en los contratos financieros) para lograr un ajuste efectivo de precios relativos frente a choques externos.

Los esfuerzos a nivel interno deberían, además, complementarse con reformas a la arquitectura financiera internacional, como las sugeridas por **Guillermo Calvo**, economista jefe del BID (creación de un *emerging market fund* para mitigar problemas de contagio), o por **Anne Krueger**, Directora Gerente Adjunta del FMI (procedimientos para tramitar más eficientemente la reestructuración de deudas de países incursos en insolvencia). Es posible que en el futuro el reciente cambio de posición de los EEUU frente a los paquetes de rescate –en los casos de Uruguay y Brasil– permita una discusión más realista de estos temas.

### 2. Productividad

En economía la productividad es lo más importante. Su crecimiento (y no el aumento de la fuerza laboral y del acervo de capital) determina el crecimiento del PIB por habitante en el largo plazo. Las diferencias en la productividad explican las diferencias del ingreso

per cápita entre países y, si éste no crece, se estanca el mejoramiento del bienestar social y se vuelve una quimera la reducción de la pobreza.

América Latina tiene que volcar sus políticas al estímulo de la productividad. La presencia de la región en los mercados internacionales no puede depender de producción intensiva en mano de obra no calificada y barata. Los países emergentes superpoblados –China, India, Pakistán, etc.– tienen una avasalladora ventaja comparativa en este terreno. Las manufacturas livianas y genéricas provenientes de ellos están ya desplazando a sus contrapartes latinoamericanas, incluso en sus propios mercados. La región no tiene otra alternativa que conquistar mercados por medio de ganancias continuas de productividad. Lamentablemente, en este tema las noticias son malas. Un estudio reciente del Banco Mundial indica que en la última década la contribución de la productividad al crecimiento regional fue modesta, excepto en Chile, e incluso negativa en países como Ecuador y Venezuela.

Las reformas tienen que orientarse a las fuentes primarias de la productividad, que son tres: la innovación tecnológica, buenas instituciones y acceso a mercados para materializar los beneficios de la especialización. Pero es necesario tener cuidado con ciertas falacias. El profesor **Dani Rodrik** (Universidad de Harvard) ha enfilado certeras críticas contra dos de éstas. La primera es confundir la apertura al comercio internacional y a la inversión extranjera directa

(IED) con la difusión e innovación tecnológica. Es verdad que la apertura facilita el acceso al acervo internacional de conocimiento y, mediante el agujijón de la competencia, estimula el cambio tecnológico. Pero no es suficiente. Deben estar presentes ciertas condiciones en el nivel local para que interactúen positivamente con la apertura y se cristalice la adopción de tecnologías innovadoras.

En particular, se requiere de un acervo mínimo de capital humano calificado, pues el desarrollo tecnológico tiende a preferir el conocimiento y las destrezas –es decir, demanda una gama



de trabajadores calificados, desde técnicos con habilidades mínimas hasta ingenieros, científicos e investigadores. Esto destaca la importancia de reformas que cierren el masivo déficit en educación media y superior que tiene América Latina frente a los países de la OECD y del Sudeste Asiático. También es necesario complementar la apertura con políticas que incentiven la experimentación y el cambio tecnológico en lo interno —el aprendizaje de qué y cómo producir bajo condiciones locales. Tales políticas incluyen la protección a la propiedad intelectual y los estímulos competitivos a la investigación y desarrollo, siempre que se adapten a las circunstancias propias y estado de desarrollo de los países de la región.

La segunda falacia que ataca Rodrik es la de pensar que el trasplante de arreglos institucionales propios del mundo anglosajón se traduce automáticamente en buenas instituciones en los países emergentes. Lo cierto es que la misma función institucional no necesariamente sigue a una misma forma de arreglos organizativos. Lo que importa es la función —por ejemplo, una moneda sana, finanzas públicas solventes— y ésta puede surgir de arreglos institucionales diferentes. La adecuación a las circunstancias locales (históricas, legales, geográficas, culturales, etc.) es esencial para producir instituciones buenas. Sin embargo, como en el caso del cambio tecnológico, la experiencia institucional internacional no debe ignorarse —el aprendizaje externo es esencial, pero sus lecciones deben acompañarse del aprendizaje interno y deben encarnarse en las condiciones locales.

Innovación tecnológica y buenas instituciones requieren complementarse con acceso a mercados para generar una dinámica de crecimiento de la productividad. Las distancias económicas asociadas a la geografía constituyen una importante barrera al acceso a mercados. Ello eleva la prioridad de la infraestructura de transporte y comunicaciones. La ampliación del acceso a mercados plantea otras reformas, incluyendo las que promuevan la interconexión di-

gital (el Internet), la remoción de obstáculos a la competencia y la simplificación de los marcos regulatorios.

La mayor apertura de los mercados de EEUU y Europa a los productos de los países emergentes es fundamental en este contexto. Los países industrializados pueden, además, contribuir al bienestar de los países emergentes en el terreno de la investigación y desarrollo, induciendo a que los grandes centros de investigación mundial dediquen



mayor atención al desarrollo de soluciones tecnológicas para problemas específicos de países situados en zonas tropicales, particularmente en las áreas agrícola y de salud preventiva.

La interacción virtuosa entre innovación tecnológica, buenas instituciones y acceso a mercados está ligada a la existencia de *clusters* o aglomeraciones que facilitan procesos de retroalimentación o desbordamientos de conocimientos y tecnología, disponibilidad de mano de obra adecuada, sinergias y economías de escala, encadenamientos hacia atrás y adelante, etc. Estos procesos generan actividades económicas auto-sustentables, muchas veces ligadas a obvias ventajas comparativas. Pero no siempre. La localización de *clusters* y de la respectiva ventaja comparativa es, en buena medida, indeterminada. El que Taiwán se haya especializado en la producción de bicicletas y Pakistán en pelotas de fútbol no se podía anticipar en base de los criterios tradicionales de ventajas comparativas.

Desde el tiempo de Raúl Prebisch se ha dado una tendencia a pensar que la interacción virtuosa en el seno de *clusters* no ocurre en economías dependientes de recursos naturales (mineros, agrícolas). Esta falacia ha sido desmantelada por Guillermo Perry (Economista Jefe para Latinoamérica en el Banco Mundial) y sus colegas en *From Natural Resources to the Knowledge Economy*. Ellos muestran que lo importante es cómo se produce —y no qué se produce—, y que en muchos países (incluyendo Chile, Finlandia, Australia y los EEUU) los desbordes tecnológicos y el consiguiente crecimiento de la productividad han

sido más rápidos en los sectores de recursos naturales que en el sector manufacturero. Esto implica que los países latinoamericanos, en vez de dar las espaldas a sus sectores de recursos naturales, tienen que dotarlos de capital humano idóneo, de buenas instituciones y de infraestructura, a fin de que, en un contexto de apertura, generen ganancias de productividad y contribuyan efectivamente al desarrollo económico.

Los *clusters* deben ser tomados en cuenta apropiadamente en el diseño de reformas orientadas a la productividad. Los gobiernos no se pueden equivocar si adoptan políticas neutrales (independientes del sector económico) para mejorar el capital humano, fortalecer las instituciones y remover obstáculos al acceso a mercados en general. Además, tiene sentido apoyar, pero sin crear distorsiones, a *clusters* en sectores donde haya claras ventajas —por ejemplo, agricultura, recursos naturales, turismo o manufactura integrada eficientemente a procesos transnacionales.

### 3. Empleo

El empleo es el tercer resultado crucial para legitimar las reformas. Tiene un significado que va más allá del ingreso —es fundamental para la auto-realización de las personas y la cohesión social. El empleo debe ser, por lo tanto, un objetivo de la reforma económica por sus propios méritos, en lugar de ser considerado sólo como un corolario esperado del crecimiento.

En los países desarrollados el nivel agregado de empleo (mas no su composición) es mayormente una cuestión de política monetaria —es decir, del manejo de la demanda agregada para mitigar las fluctuaciones cíclicas y mantener el desempleo en el nivel más bajo compatible con el objetivo de inflación. En los países latinoamericanos la realidad es distinta, debido a la limitada capacidad de conducir políticas macroeconómicas contra-cíclicas y a los problemas estructurales del sector, incluida la informalidad.

La situación, por ende, exige reformas estructurales que aumenten la flexibilidad en el mercado laboral, que bajen el costo de la formalidad y los beneficios de la informalidad, al tiempo que

ofrezcan una protección adecuada y equitativa a los trabajadores. Además son necesarias políticas que remuevan los obstáculos (financieros, legales, regulatorios, etc.) al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, que juegan un papel clave en el crecimiento del empleo. Por último, se precisan reformas en los sistemas de educación superior, particularmente en los campos técnicos, para mejorar la calidad del empleo, dada la mencionada complementariedad entre progreso tecnológico y trabajo calificado.

#### 4. Un proceso equitativo legitima las reformas

El empleo es el resultado fundamental ligado a la equidad de las reformas. Pero ésta debe incorporarse de manera apropiada a los instrumentos de política y al proceso mismo. El mensaje básico de *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*, del autor y Nancy Birdsall, es la necesidad de someter el diseño e implementación de la reforma económica al criterio de equidad, y no sólo al de eficiencia. Se trata de integrar sistemáticamente elementos de equidad –tales como opinión, elección, transparencia, rendición de cuentas, etc.– a los instrumentos de política económica, incluso cuando éstos se orienten preponderantemente a la estabilidad económica o al crecimiento de la productividad. Obviamente, la concreción de este esfuerzo dependerá de la naturaleza del instrumento de política de que se trate –por ejemplo, en política monetaria no cabe la participación vía voz y elección, pero sí caben la transparencia y la rendición de cuentas.

Una atención genuina a la equidad puede llevar a importantes –aunque controversiales– replanteamientos de ideas económicas convencionales. Para ilustrar, considérese dos áreas tratadas por el Consenso de Washington.

La primera es la reforma al mercado de trabajo. Como ha enfatizado René Cortázar (ex Ministro del Trabajo de Chile), esta reforma implica una profunda reformulación del contrato social, lo que hace que un énfasis exclusivo en la flexibilidad sea insuficiente. Bajo el anterior contrato social, en un con-

texto de tecnologías estáticas, los gobiernos otorgaban protección a las empresas frente a la competencia externa y, a cambio, los trabajadores gozaban de estabilidad en su empleo. Esto era compatible con negociaciones laborales centralizadas y tripartitas (empresarios, trabajadores y Estado) y con sistemas igualmente centralizados de entrenamiento y capacitación, auspiciados por el Estado.

Con la globalización de los mercados y el rápido cambio tecnológico se hace necesario un nuevo contrato social que proteja ya no la estabilidad, sino la movilidad laboral.

El rol del Estado bajo el nuevo contrato social debe orientarse a mecanismos (redes de seguridad, reentrenamiento continuo, etc.) que protejan el bienestar del trabajador y su familia durante cambios de empleo y períodos temporales de desempleo.

La segunda área es la tributaria. El criterio de eficiencia promueve un sistema centrado en el impuesto al valor agregado (IVA). El criterio de equidad, en contraste, subraya la progresividad y la necesidad de ligar los derechos ciudadanos al pago de impuestos, prefiriendo el impuesto a la renta. De hecho, los inmigrantes nacionalizados en los EEUU consideran que la declaración anual del impuesto a la renta es característica fundamental de su nueva condición de ciudadanos estadounidenses.

*La desigual distribución de la riqueza en América Latina es nociva por estar ligada a estructuras oligárquicas, que capturan instituciones para ganar privilegios económicos.*

El IVA obviamente tiene que mantenerse y fortalecerse como parte esencial de un sano sistema tributario. Pero la legitimación de la reforma tributaria a base del criterio de equidad sugiere, además, no subestimar la importancia del impuesto progresivo a la renta de los hogares. Más aún, sugiere la conveniencia de reemplazar la política común en América Latina de exonerar del pago del impuesto a la renta a los ingresos por debajo de un cierto umbral, por la política alternativa de devolver impuestos a los hogares de ingresos bajos. Así se fortalece la percepción de tratamiento distinto a hogares de distintos ingresos y de tratamiento comparable a hogares de situación económica similar. También se hace más transparente la conexión entre pago de impuestos y ciudadanía.

La equidad debe encarnarse en buenas instituciones para dar legitimidad continua al proceso de reforma económica. Aquí se topa con un problema fundamental, a saber: el formidable obstáculo a la equidad impuesto por la captura de instituciones por parte de poderes oligárquicos. La desigual distribución del ingreso y la riqueza en América Latina es nociva no tanto por ser tal, cuanto por estar ligada a estructuras oligárquicas –grupos que utilizan su influencia política para capturar instituciones y ganar privilegios económicos.

La investigación dirigida por Daniel Kaufmann (Banco Mundial) sugiere que la corrupción es un síntoma de este fenómeno, que florece en un contexto de instituciones débiles, pero éstas no se reforman en la medida en que están capturadas por intereses oligárquicos. Para legitimar el proceso de reforma es esencial romper o al menos debilitar el nexo entre poder oligárquico, captura institucional y corrupción, nexo que genera inequidad sistemática. Ello sólo se conseguirá a través de la participación creciente de una sociedad civil bien informada en los procesos democráticos. ■

\* Consejero Regional Senior del Sector Financiero, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

Una versión similar de este artículo fue publicada en *Economía Exterior*, N<sup>o</sup> 22, Otoño 2002, pp. 61-74, bajo el título "La Reforma Económica y la Nueva Legitimidad".

Las opiniones en este artículo son exclusivamente del autor y no necesariamente reflejan las de la institución en la que trabaja.