

Mayo de 2010

# Hacer posible la reforma

## Prioridades estructurales en tiempos de crisis

### Índice

¿Qué relación hay entre salir de la crisis y las reformas estructurales?

¿De qué manera los factores específicos de los países afectan el aprendizaje de políticas?

¿Podemos destacar enseñanzas generales sobre la forma de fomentar la reforma?

¿Qué enseñanzas sectoriales específicas de la experiencia de la OCDE pueden servir a quienes buscan realizar reformas?

*Reformar los mercados de productos en la OCDE*

*La crisis y la reforma del mercado laboral*

*Preparar la reforma de las pensiones*

*Hacer posible la reforma fiscal para el crecimiento*

*Fomentar la reforma de las políticas ambientales*

*Reformar las políticas sociales: desafíos en educación y salud*

*Reformar la administración pública o ¿cómo “reformar a los reformadores”?*

*Modelar la reforma regulatoria*

*Continuar la consolidación fiscal*

La crisis: ¿obstáculo o facilitador para la reforma?

¿Qué papel juega la OCDE en el fomento de las reformas después de la crisis?

Más información

Referencias complementarias



### Resumen

Muchas investigaciones sobre reformas de políticas indican que las épocas de crisis pueden constituir oportunidades significativas para llevarlas a cabo. Este análisis, efectuado en el marco del proyecto de la OCDE “Making Reform Happen” (MRH, o “Hacer posible la reforma”), confirma el vínculo entre las crisis y las reformas. El presente documento explica cómo los gobiernos pueden aprovechar los tiempos de crisis económicas para poner en marcha reformas estructurales. Examina los desafíos específicos de las reformas —y sus soluciones potenciales— en varios campos, tales como los mercados laborales, los mercados de productos, los sistemas de jubilación, de educación y de salud, así como las políticas fiscales y ambientales. Estudia también opciones para “reformar a los reformadores”, es decir, cómo modificar la manera en que las administraciones públicas desempeñan sus tareas.

Si bien el proyecto MRH, basado en las experiencias de reformas políticas de los países de la OCDE, no aporta a los reformadores una caja de herramientas única, demuestra que existen criterios comunes en los procesos de reforma, de los cuales destacan:

- Fomentar la reforma implica tener **finanzas públicas sanas**.
- Es de gran importancia el **mandato electoral** para realizar reformas.
- Es esencial establecer una **buena comunicación**.
- **Investigaciones y análisis sólidos** deben constituir la base del diseño de políticas.
- Se necesitan **instituciones adecuadas** para asegurar la transición del proceso de decisión a la puesta en marcha de las reformas.
- Para llevar a cabo reformas estructurales exitosas se necesita **tiempo y liderazgo**.
- En la mayoría de los casos, las mejores reformas suceden luego de **varios intentos**.
- De forma general, **convencer a los opositores a las reformas** es más eficiente de que intentar pasar por encima de su posición.
- Uno de los temas más delicados es **evaluar si procede una compensación, cuándo y de qué manera**.



Los resultados del análisis destacan que los estudios transnacionales y el diálogo internacional en cuestión de políticas públicas pueden acelerar el proceso de “aprendizaje de políticas”, permitiendo por lo tanto que los gobiernos aprendan mutuamente y eviten repetir los errores de los demás. En este campo, la OCDE está totalmente dispuesta a brindar asistencia, mediante la colección de resultados, datos y análisis internacionales comparativos y el intercambio de conocimiento, siendo dichas tareas su actividad principal.



---

## ¿Qué relación hay entre salir de la crisis y las reformas estructurales?

### Explorar maneras eficientes de conducir las reformas

En las últimas décadas, los países de la OCDE han puesto en marcha reformas de políticas en muchos campos a fin de mejorar la calidad de vida mediante un mayor aprovechamiento del trabajo y de la productividad, aumentando la capacidad de recuperación de la economía frente a las sacudidas y mejorando la asistencia social al abordar cuestiones como la equidad y la calidad del medioambiente. Pese al consenso general sobre la necesidad de implementar reformas en muchos campos, se observa una gran diferencia entre los países y las áreas sobre su alcance, cobertura y tiempos. Cabe mencionar que muchas veces el proceso de reformas se ha estancado o se le ha dado marcha atrás. Los desafíos políticos y técnicos implícitos en el verdadero proceso de reformas son enormes. Con el propósito de ayudar los gobiernos a afrontar dichos desafíos, la OCDE se dedica desde 2007 a un trabajo de análisis sustancial y cada vez más completo en el marco del proyecto transversal “Making Reform Happen” (MRH, “Hacer posible la reforma”), el cual busca entender mejor los diferentes obstáculos a los que se enfrentan los gobiernos en su camino hacia la reforma, y las maneras más eficientes de superarlos.

Este trabajo se ha vuelto aún más urgente debido a la crisis económica y financiera mundial, ya que ahora los países de la OCDE tienen ante sí el reto de intentar sanear las finanzas públicas sin menoscabar el proceso de recuperación, que en muchas áreas podría ser débil durante largo tiempo. También es importante que los desafíos fiscales urgentes no propicien un abandono permanente de las prioridades estructurales. Es necesario que los gobiernos persigan objetivos de largo plazo en su camino hacia la recuperación. Por consiguiente, será necesario encontrar un equilibrio cuidadoso entre las políticas fiscales y las reformas estructurales a favor del crecimiento. Este desafío es tanto más importante porque en varios sectores la crisis ha permitido poner en tela de juicio opiniones que se consideraban como la “ortodoxia política”. Ciertamente, los acontecimientos de los últimos dos años no han desacreditado el entendimiento que se tenía de la mayoría de los desafíos de reforma, pero la crisis ha ayudado a comprender la necesidad de muchas reformas. Sin embargo, en áreas como la regulación financiera, hay que reconocer que aún existe mucha incertidumbre en relación con las llamadas “mejores prácticas” en políticas, y que los gobiernos tendrán que hacer malabarismos entre audacia y tiento al adoptar opciones de reformas potenciales.

Este informe presenta algunos de los hallazgos que han surgido a raíz del trabajo actual en el marco de MRH. Un debate posterior examina los desafíos especiales de las reformas y explora opciones que permitan alcanzarlas en nueve campos de políticas públicas. Muestra una serie de estudios sobre experiencias de reforma elaborados bajo los auspicios de los directorados de la OCDE en las áreas correspondientes. Los estudios reflejan la experiencia de la OCDE y de sus países miembros, haciendo referencia tanto a las tendencias generales en la OCDE en su conjunto como a los casos específicos por países, bajo el supuesto de que entender mejor los errores y los éxitos del pasado debería impulsar proyectos para un mejor diseño e implementación de reformas en el futuro.

---

## ¿De qué manera los factores específicos de los países afectan el

### Desafíos comunes y contextos diversos

Si bien los países de la OCDE se enfrentan actualmente a muchos desafíos comunes en términos de reforma, los análisis del MRH no



## aprendizaje de políticas?

apuntan hacia una solución única para superar los obstáculos que la impiden, ni identifican sus mayores prioridades. Los desafíos para quienes desean emprender reformas varían mucho de acuerdo con el momento y el país. Resulta difícil evaluar las necesidades en materia de diseño y estrategia de políticas y hacer que las reformas reflejen las especificidades culturales e institucionales de los países. Aun cuando se pueden identificar problemas comunes entre diferentes países, las características particulares como el orden constitucional, la coyuntura política, el proceso de políticas y otros elementos que se insertan en el contexto de reforma hacen recordar que “trasplantar” políticas e instituciones de un entorno a otro muchas veces resulta infructuoso. Por lo general, se requieren ciertas adaptaciones. Además, por las diferencias en el crecimiento demográfico y económico, quizá se necesiten varias soluciones, por ejemplo, cuando se trata de temas como la reforma de los sistemas de pensiones, en que el contenido de la reforma y el contexto cambian de un país a otro.

Sin embargo, la experiencia dice que las comparaciones entre países pueden ser fructíferas. En primer lugar, los países de la OCDE, a pesar de sus diferencias institucionales, políticas y económicas, se enfrentan a muchos desafíos comunes que abarcan desde el envejecimiento de la población hasta el desafío del “crecimiento verde”. Además, en muchos campos políticos, los países miembros han ido adoptando cada vez más enfoques comunes, aunque las instituciones y las políticas puestas en marcha varían considerablemente de una jurisdicción a otra. La experiencia muestra también que, en algunos campos, las instituciones y las políticas del área de la OCDE convergen. Los países de la OCDE, desafíos comunes, han identificado algunas instituciones capaces de favorecer políticas estructurales y macroeconómicas sanas en muchos campos, siempre y cuando se realicen adaptaciones locales adecuadas. Dentro de dichos campos se encuentran los bancos centrales independientes, las reglas fiscales y cada vez más las instituciones fiscales independientes, regímenes y autoridades de defensa de la competencia más sólidos, reguladores independientes, convenios institucionales claros para la consulta pública sobre la reforma y prácticas como análisis del impacto de la reglamentación (RIA, por sus siglas en inglés). Esto demuestra que el alcance del aprendizaje transnacional y las transferencias políticas y/o institucionales son considerables a pesar de las grandes diferencias de los contextos nacionales.

---

### ¿Podemos destacar enseñanzas generales sobre la forma de fomentar la reforma?

#### Gestionar el proceso: enseñanzas generales

No obstante que el análisis MRH sobre experiencias de la OCDE no proporciona un “juego de herramientas” universales para los reformadores, ni insinúa que existan tales herramientas, sí menciona aspectos regulares importantes en la forma de llevar a cabo los procesos de reforma. A continuación se describen algunos de los temas principales en el amplio trabajo analítico del MRH:

- Es importante que haya un **mandato electoral** para efectuar la reforma. Éste es uno de los mayores hallazgos de los estudios llevados a cabo en el marco del MRH. La experiencia indica que es de suma importancia contar con un mandato electoral para realizar reformas generales (mercado laboral, sistema de pensiones, medioambiente), así como reformas relacionadas con los servicios públicos básicos (sistemas de salud, educación, administración pública). No basta con ganar una elección o estar a la cabeza de la



mayoría parlamentaria; también cuenta mucho que el gobierno haya anunciado la reforma antes de las elecciones.

- El mandato electoral otorga aún más importancia a la **comunicación efectiva**. En la mayoría de los casos, las reformas exitosas se acompañan de esfuerzos significativos y coordinados para convencer a los electores y a los demás actores de la necesidad de realizar una reforma, y especialmente para hacerles ver lo que costaría no realizarla. Cuando los costos del *status quo* representan los costos de las oportunidades, lo cual sucede a menudo, el desafío es aún mayor porque el costo de no aprovechar las oportunidades tiende a ser “invisible” políticamente. En épocas de crisis, resulta de particular relevancia presentar con transparencia los objetivos de la reforma a largo plazo: cuando se emprenden reformas como respuesta a factores externos, muchas veces su propósito no se comunica claramente. Sin embargo, la comunicación no debe reducirse a una tarea de mercadotecnia, debido a que un verdadero compromiso con los actores de las reformas consiste en escuchar sus preocupaciones y, dentro de lo que cabe, tomarlas en cuenta y modificar los proyectos de reforma. Dicho diálogo puede mejorar la calidad de los proyectos, así como las perspectivas para su adopción.
- Por lo tanto, es necesario diseñar políticas con base en **investigaciones y análisis sólidos**. De acuerdo con el estudio MRH sobre experiencias de la OCDE, diseñar proyectos de reforma basados en hechos pasados y en análisis resulta benéfico tanto para mejorar la calidad de las políticas como para mejorar las perspectivas de adopción de las reformas. Si los defensores de las reformas consiguen establecer un consenso sobre los méritos de éstas, les será más fácil negociar con los opositores. Sin embargo, los desafíos que se toman en cuenta en el diseño de políticas basadas en la experiencia varían de un campo a otro de éstas.
- Es más probable que se cumplan los retos si ya existen **instituciones adecuadas**, capaces de promover la reforma desde el proceso de decisión hasta la implementación. En particular, el impacto de los análisis económicos depende en gran parte de la fuente, pues se ha comprobado que es mucho mayor el impacto de las investigaciones presentadas por una institución oficial e imparcial que cuenta con legitimidad en la escena política. Sin embargo, además de instituciones capaces de emitir recomendaciones hace falta algo más: en muchas ocasiones se solicita a esas instituciones eficientes guiar y vigilar la puesta en marcha de las reformas.
- Es imprescindible el **liderazgo**. La gran mayoría de las evaluaciones realizadas en el marco del MRH destacan la importancia de dar prueba de liderazgo, no importa si el encargado de llevar a cabo la reforma es un responsable individual del diseño de políticas o una institución. El MRH también insiste mucho en la cohesión del gobierno para promover las reformas, ya que un gobierno desunido en torno a una reforma envía mensajes confusos, los cuales pueden ser explotados por los opositores y derivar en un fracaso en la mayoría de los casos. Sin embargo, no se debe interpretar la necesidad de liderazgo como una aproximación vertical de las reformas o como una preferencia por las acciones unilaterales por parte del ejecutivo. Si bien las reformas unilaterales son a veces la única forma de avanzar y los reformadores necesitan severidad y astucia política, la experiencia de la OCDE indica que muchas veces el éxito del liderazgo reside en conseguir consenso más que en asegurar la conformidad de todo mundo.



- Por todos esos factores, entre otros, toma **tiempo** poner en marcha reformas estructurales exitosas. Las reformas más exitosas analizadas en el MRH son resultado de muchos años de trabajo tanto para su preparación como para su adopción, y aún más tiempo para su puesta en marcha efectiva. En cambio, la mayoría de las reformas menos exitosas fueron adoptadas apresuradamente, a menudo para contrarrestar presiones. Sin embargo, cuando se trata de reformar, actuar con prisa puede arrojar resultados lentamente. Asimismo, si bien las épocas de crisis pueden ofrecer muchas oportunidades para poner en marcha las reformas, la habilidad de sacar provecho de dichas oportunidades depende del trabajo que se realizó para preparar las reformas.
- A menudo, las reformas exitosas se consiguen tras **varios intentos**. De las mayores reformas exitosas analizadas por el secretariado, muchas se basaron en fracasos previos; y los intentos de reforma que más fracasaron muchas veces han servido como punto de referencia para proponer iniciativas de reforma consecuentes, incluso a veces de gran alcance, al permitir que los responsables del diseño de políticas comprendieran mejor los problemas implícitos.

En cierta medida, todos los estudios del MRH abordan el tema de la **relación con los opositores** a las reformas. Si bien la naturaleza y la intensidad de la oposición a las reformas varía, destacan algunos temas generales válidos en casi cualquier contexto:

- **Da buenos resultados comprometer** a aquellos que se verán más directamente afectados por la reforma. Si bien los procesos de consulta de políticas no garantizan que no habrá conflicto, parecen dar resultados a lo largo del tiempo, por ejemplo, al generar cada vez más confianza entre los actores involucrados.
- **Las concesiones otorgadas a los no beneficiados potenciales** de la reforma no deben comprometer los puntos esenciales de la reforma. En muchas ocasiones se pueden mejorar las perspectivas de algunos grupos específicos que estarían afectados por la reforma sin ir en contra de los objetivos generales de ésta.
- En prácticamente todos los estudios surge la cuestión de **si se debe compensar, y, en su caso, cuándo y cómo**, a los no beneficiados de las reformas. Al no obtenerse compensaciones, puede ser que se refuerce la oposición. Sin embargo, ofrecer compensaciones excesivas puede resultar costoso e incluso puede atenuar los efectos de la reforma. Las estrategias de compensación más comunes consisten en seguir rentas de acuerdo con marcos preexistentes y en largos periodos de transición. Raras veces se recurre a concesiones bajo forma de “pagos colaterales”, como puede ocurrir con las políticas en otros campos, que podrían compensar el costo de la reforma a determinados grupos.

## ¿Qué enseñanzas sectoriales específicas de la experiencia de la OCDE pueden servir a quienes buscan realizar reformas?

### Reformar los mercados de productos en la OCDE

## Perspectivas sectoriales en el marco de MRH

En las últimas décadas, el área de las **reformas para la apertura de mercados** ha tenido un importante grado de convergencia entre los países de la OCDE. Se ha observado una tendencia generalizada a favor de regímenes e instituciones de defensa de la competencia más sólidos, así como la apertura a la competencia de sectores previamente protegidos. Esto se debe sobre todo a que es un campo en el que tanto las presiones internacionales por la competitividad como los acuerdos



y las organizaciones internacionales han desempeñado un papel sustancial en los procesos de reformas, a menudo a la par de crisis importantes. Los avances tecnológicos también han sido un factor de reforma preeminente en sectores como el de la electricidad y las telecomunicaciones, en parte porque hicieron que algunos sectores no comerciables pasaran a ser comerciables y porque pusieron en marcha nuevas medidas para introducir competencia en sectores donde antes prevalecía un monopolio natural. La apertura de esos mercados a la competencia se ha traducido, a su vez, en un aumento de la innovación.

De acuerdo con la experiencia de algunos países de la OCDE, como el caso de Australia en los años 90, las reformas en la regulación de los mercados de productos pueden influir de forma significativa en las estrategias contracíclicas de los gobiernos para contrarrestar impactos negativos. La desregulación puede acelerar la reasignación necesaria de recursos y bajar el costo de cerrar negocios, permitiendo por lo tanto aliviar sin repercusiones fiscales a un sector emprendedor bajo presión. Sin embargo, quizá sea difícil convencer a los diferentes actores y al público de que dichas evaluaciones de costos y beneficios pueden favorecer las reformas, especialmente porque en muchas ocasiones se desconoce el costo del *status quo*. Por lo general queda claro quién pagará el costo de la reforma —cuáles empresas probablemente estarán sujetas a presión y cuáles empleos se verán amenazados—, mientras que existe una gran confusión respecto de quién pagará por el *status quo*. No es fácil identificar a las empresas que nunca han entrado al mercado o a los sectores que no se han desarrollado, y qué decir de los trabajadores que dichas empresas y sectores pudieron haber contratado. No cabe duda de que cuantificar y comunicar los costos del *status quo* y los potenciales beneficios de una reforma son elementos fundamentales para el éxito.

## La crisis y la reforma del mercado laboral

Al mismo tiempo, las reformas exitosas de los mercados de productos toman en cuenta varios dispositivos de transición diseñados para asegurar que la condición económica de los productores y consumidores, cuyos intereses se hayan afectado por la reforma, no pase por cambios abruptos. Los problemas más graves suelen surgir cuando las rentas generadas por políticas regulatorias anticompetitivas se capitalizan en los precios de los activos, ya que puede ser que los propietarios de los activos actuales no se hayan beneficiado de las políticas anteriores pero hayan sido afectados por la reforma. En dichas situaciones, puede ser necesario recurrir a compensaciones directas o a otros tipos de asistencia transitoria si los reformadores quieren evitar periodos graduales muy largos.

La crisis mundial ha sacado a la luz los peculiares desafíos que plantea **reformular el mercado laboral** en muchos países de la OCDE. La reunión del Consejo de la OCDE a nivel ministerial en 2009 puso énfasis en la necesidad de proponer medidas para mejorar el empleo y otras reformas a fin de evitar que el desempleo coyuntural se convierta en desempleo estructural. Sin embargo, se estima que reformar el núcleo del mercado laboral será mucho más difícil a corto plazo. De acuerdo con este estudio, a pesar de que altas tasas de desempleo tienden a ejercer presión para reformar el mercado laboral, un aumento importante en la tasa de desempleo incrementa las probabilidades de que la reforma no tome en cuenta a los trabajadores permanentes de contrato de tiempo indefinido (*insiders* del mercado laboral). Ya que el valor de la protección del empleo aumenta con el desempleo, es del interés de los trabajadores permanentes resistirse ante cualquier medida de debilitación de la legislación para la protección del empleo (EPL por sus siglas en inglés) durante las épocas de crisis. Y es probable



## Preparar la reforma de las pensiones

que los gobiernos duden en relajar el sistema por temor a causar aún más pérdidas de empleos. Por lo tanto, las reformas en el mercado laboral en tiempos de crisis tienden a concentrarse en los *outsiders*, es decir, los nuevos participantes en el mercado, los individuos de contratos temporales, los desempleados y los demás que viven de las prestaciones.

Si bien tales reformas pueden traer beneficios, también pueden contribuir a incrementar el “dualismo” del mercado laboral. Sin embargo, de acuerdo con la experiencia del área de la OCDE respecto de las reformas en el mercado laboral, parece que, debido al tiempo necesario para llevarlas a cabo, dichas reformas del mercado laboral diseñadas y adoptadas durante una crisis se implementan en el momento de recuperación, cuando el mercado laboral está más dispuesto a poner en marcha nuevas medidas. Es decir, que el momento más prometedor para implementar nuevas estrategias es el que sigue inmediatamente a la época de recesión.

**Reformar las pensiones** puede ser un tema en el que la comunicación pública es de suma importancia y potencialmente eficiente. Parece que en los últimos 20 años ha sido más fácil transmitir al público la necesidad —y tal vez la inevitabilidad— de reformar los sistemas de pensiones generales, aunque se ha cuestionado a veces la urgencia de tales reformas. Esto refleja en gran parte el impacto del diálogo público sobre las implicaciones de tasas de nacimiento bajas y del aumento de la esperanza de vida, entre otros factores, en los sistemas de pensiones públicos. También hay una mayor comprensión de que la crisis actual ejerce aún más presión en el financiamiento de los sistemas de pensiones, lo que acentúa el carácter prioritario de la reforma.

## Hacer posible la reforma fiscal para el crecimiento

Si bien la redistribución sigue siendo un tema complicado, existe un consenso general sobre la necesidad de reformar y mucho ya se ha hecho al respecto. Las experiencias de reformas de los sistemas de pensiones en la OCDE subrayan la importancia de muchas de las enseñanzas mencionadas, entre las cuales están la necesidad de realizar estudios y consultas cuidadosamente, los riesgos relacionados con precipitarse, y la relevancia de establecer una buena comunicación pública y de contar con un mandato electoral legítimo. Además, en la mayoría de los casos, las estrategias de reforma exitosas requieren periodos de transición relativamente largos, por lo que las reformas exentan a muchos actores. Así, los cambios en las políticas suelen afectar poco o nada a los ancianos, cuyos intereses están en el centro del debate sobre las reformas de los sistemas de pensiones, mientras que grupos más jóvenes pueden cargar con todo el costo real de la reforma.

No cabe duda de que los principios básicos que subyacen en la **reforma fiscal para el crecimiento** son hoy más importantes que nunca. Las presiones para la consolidación fiscal obligarán a los países a buscar nuevas fuentes de ingresos en los próximos años, aumentando ya sea la cantidad de contribuidores o las tasas. El impacto de este proceso en la recuperación económica dependerá en gran parte del éxito de identificar las nuevas fuentes de ingresos menos distorsionantes y dañinos para el crecimiento. En cierta medida, la complejidad de poner en marcha una reforma fiscal para el crecimiento toma en cuenta algunas preocupaciones como la simplicidad, la equidad, la facilidad de administrar y los costos potenciales de transición. Sin embargo, la renuencia a las reformas destaca otro hecho interesante: si bien se supone que la reforma fiscal es “para todos” —el sistema fiscal afecta a todo el mundo—, para los responsables del diseño de políticas resulta fácil y ventajoso en términos electorales optar por realizar cambios en



## Fomentar la reforma de las políticas ambientales

las políticas fiscales cuando favorecen alguna circunscripción electoral en particular. Los beneficios de dichas medidas tienen un objetivo preciso —además de ser visibles para los beneficiados—, mientras que los costos, repartidos entre todos los contribuyentes, son menos visibles. Los grandes déficits presupuestarios en muchos países son otra preocupación seria en el contexto actual y dificultan la puesta en marcha de reformas que podrían representar una pérdida de ingresos significativa en el corto plazo. Por lo tanto, las incertidumbres respecto del impacto de la reforma en el comportamiento de los contribuyentes son aún más importantes.

Definir el marco de los debates sobre la reforma fiscal es fundamental, ya que al considerar el sistema tributario como un todo —o incluso el sistema tributario y de prestaciones cuando el impuesto sobre la renta del trabajo está en juego— los diseñadores de políticas pueden comunicar mejor los aspectos implícitos en lugar de concentrarse en elementos aislados, así como abordar los temas de la eficiencia y la equidad. Lo anterior apunta hacia el potencial para avanzar en las reformas mediante paquetes amplios capaces de corregir las disfunciones en el sistema y extender el costo tanto de los beneficios como de los cambios. Debido a que las reformas fiscales tienden a ser un proceso largo y complejo, puede resultar útil asociarles objetivos de reforma muy ambiciosos para explicitar a los actores el porqué de la reforma y resistir con más facilidad a los grupos de presión de intereses específicos. Muchas veces las entidades independientes se encargan de evaluar los impactos eventuales de las reformas propuestas, en términos de asuntos como el comportamiento de los contribuyentes, los ingresos, la equidad y la facilidad de administración del plan, y el papel de la administración tributaria a menudo es especialmente fundamental. Por último, el momento en que se implementa la reforma puede ser crucial. Sobre todo, los cambios en el impuesto sobre la renta de las empresas pueden tener efectos devastadores en éstas si no se introducen en el momento adecuado. Problemas similares pueden surgir con los impuestos recurrentes sobre la propiedad inmobiliaria o el tratamiento fiscal del impuesto sobre la propiedad de la vivienda.

Uno de los aspectos más señalados sobre la dificultad de llevar a cabo reformas estructurales reside en el hecho de que muchas veces los costos se pagan por adelantado y se concentran en unos cuantos actores, mientras que los beneficios tardan más en concretarse e involucran a más actores. Lo confirman sobre todo las **reformas de las políticas ambientales**. La mayoría de las reformas ambientales privan a algunos actores de sus ingresos con el afán de generar beneficios para todos —por ejemplo, cuando las políticas para contrarrestar las emisiones de gases de efecto invernadero imponen nuevos cargos a las industrias—. Además, los beneficios de tales medidas suelen tardar en palparse. Muchas veces es difícil debatir sobre las reformas debido al impacto de éstas en la competitividad, las consecuencias en el reparto de los costos y beneficios, y los problemas que surgen cuando los canales de ingresos han sido eliminados por una reforma y ya han sido capitalizados en los precios de los activos. Las incertidumbres científicas representan un desafío adicional, ya que siempre hay quien refute las experiencias en las que se apoyan los proyectos de reforma. Existe también un desacuerdo sobre las técnicas más adecuadas para dar un valor económico a criterios ambientales y sobre los límites de los análisis de costo-beneficio. Por lo tanto, a menudo la elección de las técnicas analíticas es muy politizada.

Varias reformas recientes en los países de la OCDE muestran ciertas enseñanzas sobre el proceso para avanzar en la reforma de las políticas ambientales. En primer lugar, como sucede en muchos campos, es muy

## Reformar las políticas sociales: desafíos en educación y salud



importante involucrar tanto a los participantes como al público en general. En segundo lugar, si bien la sola investigación no arregla la política, no existen sustitutos para preparar proyectos de reforma sólidos basados en la experiencia cuando se trata de participantes y electores. En tercer lugar, el depender de la trayectoria implica que la selección de instrumentos políticos está vinculada en cierta medida a las instituciones y a los regímenes regulatorios existentes. En cuarto lugar, las preocupaciones respecto de la competitividad y de las consecuencias de distribución suelen evitarse mediante la exención parcial y/o temporal de algunas disposiciones, el apoyo durante el periodo de transición y largos periodos de introducción gradual. Sin embargo, hay que cuidar que tales medidas se aparten de las actividades que originan la contaminación y que los recursos no se concentren en actividades que deberían disminuir. Por último, si se introduce un mercado de permisos, puede resultar necesario desde el punto de vista político —aunque no deseable económicamente— expedir al menos algunos permisos gratuitos para los principales contaminadores (*grandfathering*). Si se cumplen estos requisitos, los gobiernos deberían confiar cada vez más en las subastas.

Es probable que los gobiernos que procuran **reformular los sistemas de salud y de educación** afronten algunos desafíos comunes, considerando que ambos sistemas involucran de manera masiva el servicio directo por parte del sector público:

- Los sistemas de salud y de educación dependen mucho de la trayectoria. Abarcan muchos temas, son complejos y han evolucionado de forma muy distinta en los diferentes contextos nacionales. Por lo tanto, saber qué es factible y qué es deseable depende en gran medida de lo que se eligió en el pasado.
- Los intereses de los proveedores de servicio en ambos campos suelen estar bien organizados e inspiran mucha más confianza al público que los políticos. Por lo tanto, tienen un poder significativo en el proceso de reforma, especialmente porque muchas veces la implementación efectiva requiere su cooperación.
- No existe un consenso sobre el método para evaluar los resultados en los sistemas de salud y de educación. Esto se debe en parte a la combinación compleja de objetivos en ambos campos, pero también refleja la falta de indicadores confiables y reconocidos sobre la calidad de los resultados y su valor. Es difícil preparar una reforma basada en resultados anteriores cuando éstos no existen o son refutados. Por lo tanto, el trabajo de las organizaciones nacionales e internacionales para proveer datos confiables y creíbles sobre los resultados de las políticas puede ser una ayuda valiosa a fin de aclarar los términos del debate. El programa PISA de la OCDE sobre resultados escolares es un ejemplo de este tipo de trabajo.
- En ambos campos, las políticas se caracterizan por la gran demora entre las fases de concepción e implementación. Ningún gobierno está suficiente tiempo en el poder para recoger los frutos de las reformas que pone en marcha.
- Existen muchas dudas sobre las “mejores prácticas” en ambos campos. En algunos temas políticos, es posible que haya un consenso sobre ciertos elementos fundamentales para un buen marco político. Sin embargo, en salud y educación, no existe dicho modelo de mejores prácticas para establecer regímenes individuales de políticas.

**Reformular la administración pública o ¿cómo “reformular a los reformadores”?**



No obstante, a pesar de la gran cantidad de obstáculos, muchos países de la OCDE han emprendido reformas de educación y de salud en los últimos años. Su experiencia arroja algunas enseñanzas sobre cómo los gobiernos afrontan dichos desafíos:

- En muy pocas ocasiones se aplican los cambios más importantes a profesionales de salud o educadores: a veces las reformas exitosas tienden a concederles privilegios sustanciales. Las reformas de salud, especialmente, tienden a ser muy caras —aunque se estima que ayudan a reducir los costos a largo plazo— y muchas veces implican realizar concesiones costosas a corto plazo.
- Este proceso de negociación significa que las reformas tienden a incluir periodos de estudio y preparación muy largos, ya que en estos campos es muy probable que una reforma *big bang* tenga éxito.
- Muchas veces ayuda tener más información y de mejor calidad, así como comparaciones internacionales, aunque ello depende mucho del consenso que existe respecto del valor y del significado de dichos elementos.

**Reformar la administración pública** implica muchos desafíos similares a los de las reformas de salud y de educación en términos de alcance, escala y complejidad, como la dependencia de la trayectoria, los periodos largos, la coordinación entre diferentes niveles de poder público y la necesidad de contar con el apoyo de los actores del sector público que se verán directamente afectados por la reforma. También es un campo en el que puede ser difícil realizar un estudio basado en la experiencia con miras a reformar, dada la dificultad de evaluar la calidad y la eficiencia de los servicios y la administración públicos. Además, es raro que haya una demanda social importante para reformar la administración pública. Si bien los ciudadanos suelen quejarse de la eficiencia del sector público o de la calidad de los servicios públicos, el tema de los cambios internos en las administraciones públicas tiende a tener poca relevancia política. Generar una demanda pública a favor de las reformas puede ser uno de los primeros desafíos para los reformadores potenciales. Finalmente, reformar la administración pública pone a los diseñadores de política frente al problema de “reformar a los reformadores”, ya que la administración pública debe diseñar e implementar su propia reforma, imponiendo medidas que pueden desagradar a algunos agentes.

#### **Modelar la reforma regulatoria**

Muchas de las enseñanzas que surgen de las últimas experiencias relacionadas con la reforma de las administraciones públicas coinciden directamente con los desafíos antes mencionados:

- Son fundamentales los esfuerzos para concientizar a los ciudadanos sobre la necesidad de la reforma y de su apoyo. Tal vez sea más fácil ganar el apoyo y la comprensión del público si los cambios en la administración pública se acompañan de reformas complementarias más visibles tales como iniciativas de e-gobierno, las cuales pueden favorecer la participación ciudadana y la calidad del servicio público.
- También es importante consultar de manera constante a los agentes directamente afectados por la reforma. Se puede ganar el apoyo —o suavizar la oposición— de los funcionarios públicos gracias a reformas complementarias que les generen beneficios. Si bien un aumento del sueldo puede influir, tomar medidas para mejorar las condiciones de trabajo, aumentar la satisfacción en éste o invertir en el desarrollo profesional de los funcionarios pueden

#### **Continuar la consolidación fiscal**



coincidir con los objetivos de la reforma y al mismo tiempo fomentar su apoyo entre los funcionarios.

- Un enfoque gradual, el cual prevea retroalimentación y ajustes a lo largo del proceso, puede reducir la incertidumbre y por lo tanto la oposición. Sin embargo, mantener una reforma gradual por mucho tiempo requiere un liderazgo constante. Debido a la tasa de rotación de personal en los gobiernos, es necesario que la reforma la lleven a cabo instituciones independientes y permanentes.
- Las organizaciones internacionales pueden desempeñar un papel importante mediante el intercambio de información y conocimientos, la evaluación de políticas y la promoción de la cooperación entre las administraciones nacionales. Al proporcionar comparaciones internacionales y presión colectiva, pueden aumentar los motivos para reformar.

Las instituciones y los procesos asociados con la **producción de regulación de alta calidad** se caracterizan por ciertos criterios. El primero es la articulación de un marco de política general bien estructurado y claro. Es muy importante que el sistema esté estructurado de forma que facilite una aproximación gubernamental comprensiva de la reforma y que haya un compromiso serio con una cultura regulatoria que favorezca el intercambio de información, la confianza y la cooperación, así como compromiso explícito y de alto nivel con la reforma regulatoria. Como ya se mencionó, éste es un campo donde se observa cierta convergencia entre los países de la OCDE, lo que sugiere, por lo tanto, que los países que cuentan con instituciones, sistemas políticos y cultura jurídica muy distintos buscan en realidad las mismas soluciones cuanto afrontan desafíos de reforma similares. No cabe duda de que la cooperación en los foros internacionales facilita este tipo de difusión de las instituciones y de las políticas.

Comparar de forma sistemática las experiencias de los países de la OCDE en términos de **consolidación fiscal** desde los años 70 permite destacar algunas enseñanzas de probable utilidad para los diseñadores de políticas que buscan cambiar radicalmente el deterioro dramático del estado de las finanzas públicas del área de la OCDE desde 2007. Sin embargo, para aplicar dichas enseñanzas en el contexto actual, serán necesarios algunos cambios. En primer lugar, si bien consolidar implica medidas que combinen ingresos y gastos, muchas investigaciones sugieren que es más probable que la consolidación tenga éxito si se basa en restricciones de gastos, especialmente los gastos y las transferencias del gobierno. En segundo lugar, a menudo los episodios de consolidación basados en restricciones de gastos presentan mejores desempeños de crecimiento que los que se apoyan principalmente en el aumento de los ingresos. Por lo general, las consolidaciones significativas no inician con cambios en las instituciones fiscales. Tradicionalmente, los primeros pasos se dedican a realizar ahorros inmediatos y con frecuencia son puntuales. Sin embargo, es muy común que los gobiernos revisen los marcos jurídicos y las instituciones con el afán de seguir con los esfuerzos y los beneficios realizados. La experiencia sueca de los años 90 ilustra muy bien esta estrategia aunque no sea la única.

Para concluir, parece que la combinación más efectiva reúne objetivos estructurales de saldo presupuestario y un monto máximo de los gastos nominales. Los mecanismos que incrementen el costo político de no cumplir con las leyes también pueden resultar muy útiles. Sin embargo, la condición *sine qua non* para que dicho marco funcione es que los políticos electos lo aprueben. Estos últimos años se ha



observado un interés creciente por los “consejos fiscales” u otras agencias imparciales que desempeñan al menos algunas de las funciones tecnocráticas del proceso presupuestario, y muchas veces respecto de la puesta marcha de leyes tributarias. De acuerdo con la experiencia, dichas entidades pueden traer —y lo hacen— mejores resultados fiscales.

---

### ¿La crisis: obstáculo o facilitador para la reforma?

#### El reto de la reforma después de la crisis

La economía mundial sigue luchando con las secuelas de la recesión más grave y extendida en medio siglo. Ahora, los gobiernos de la OCDE se enfrentan al desafío de **mantener la recuperación** económica después de la crisis. Esto implicará encontrar una mezcla de políticas capaces de levantar las finanzas públicas sin ahogar el crecimiento. Las reformas estructurales pueden ayudar a cumplir con ambos objetivos al estimular el potencial de crecimiento, por un lado, y al reducir la presión que se ejerce sobre los presupuestarios públicos, por el otro. Los desafíos que están por venir son aún más importantes, ya que muchas de las medidas de emergencia —estructurales y fiscales— adoptadas en 2008-2009 con el fin de atenuar el impacto inmediato de la crisis podrían perjudicar el crecimiento a largo plazo si se siguen aplicando en el medio a largo plazo. Por último, es importante señalar el potencial de la crisis actual para actuar como catalizador y hacer que las reformas destinadas a asegurar la recuperación económica y el crecimiento futuro coincidan con los objetivos de desarrollo sostenible.

Muchas investigaciones sobre reforma de políticas sugieren que la crisis puede crear **oportunidades significativas para reformar**. El trabajo de la OCDE confirma sin duda que la crisis y las reformas tienen un vínculo. Sin embargo, sugiere también que para sanear las finanzas públicas por lo general se necesitan más reformas, pues el vínculo entre finanzas públicas sanas y progreso en las reformas estructurales es una de las conclusiones principales de las últimas investigaciones. Por lo tanto, el impacto de la crisis actual es ambiguo, ya que puede ser que la crisis refuerce los incentivos para seguir con las reformas, mientras que la situación fiscal restringirá la capacidad de los gobiernos para llevarlas a cabo. Tendrán que dar pruebas de ingeniosidad para preparar el espacio fiscal necesario a fin de absorber los costos a corto plazo del cambio, aunque los efectos a largo plazo del crecimiento y del presupuesto actúen a favor de la consolidación fiscal. Es necesario que las reformas sean deseables a largo plazo, de bases estructurales y sobre todo como reducciones inevitables de los gastos públicos. Las experiencias del pasado demuestran que es difícil mantener las reformas que se implementaron principalmente para responder a la presión fiscal cuando ésta disminuye.

---

### ¿Qué papel juega la OCDE en el fomento de las reformas después de la crisis?

#### Fomentar las reformas estructurales: el papel de la OCDE

Los estudios del MRH confirman que la disponibilidad de **datos y análisis internacionales comparables** refuerza los proyectos de reforma. En varios campos, la OCDE puede proporcionar muchos de esos datos. El impacto de la OCDE es aún más notorio cuando los países examinan su desempeño o políticas en comparación con otros países, pues a menudo los puntos de referencia señalan a los electores y a las élites que los resultados de las instituciones o de las situaciones que consideraban positivos en realidad no lo son cuando se comparan con los de otros países. La importancia de intercambiar conocimiento es aún más evidente cuando se toma en cuenta que las reformas exitosas



ocurren luego de varios intentos. Los estudios transnacionales y el diálogo internacional sobre las políticas pueden acelerar el proceso de “aprendizaje de políticas” al permitir que los gobiernos aprendan el uno del otro y por lo tanto eviten reproducir los errores de políticas de los demás.

La OCDE también puede desempeñar un papel fundamental en ayudar a los países a hacer frente a su desafío de proceder a **cambios progresivos sostenibles**. En muchos campos, reformar con éxito implica demostrar compromiso hacia una serie de reformas discretas pero coordinadas establecidas sobre periodos que probablemente rebasen el mandato de un gobierno. Las OCDE pueden apoyar las instituciones nacionales existentes para ayudar a poner en marcha reformas políticas coherentes y de largo plazo.

Finalmente, la OCDE, como organización multidisciplinaria, es capaz de reunir experiencias y resultados sobre diferentes campos asegurando que los debates económicos, sociales, medioambientales y de gobernanza se comparen y sean productivos. Por lo menos, esto debería contribuir a preparar políticas coherentes, ya que no es recomendable que las políticas se contradigan. Actualmente, puede hacer más y crear oportunidades para identificar políticas potencialmente complementarias, que se refuercen mutuamente y en las cuales un seguimiento coordinado puede incrementar los beneficios respectivos. En la coyuntura actual, es fundamental tener una visión multidisciplinaria, debido a la necesidad de maximizar las sinergias —y minimizar las concesiones— entre las políticas diseñadas para resolver la crisis inmediatamente y las políticas de más largo plazo.

## Para más información

Para más información sobre esta nota y el trabajo de la OCDE en relación con las reformas, favor de comunicarse con:

William Tompson, Regional Development Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development, tel.: +33 (0) 1 45 24 15 76, email: [william.tompson@oecd.org](mailto:william.tompson@oecd.org).

Cheonsik Woo, General Secretariat, tel.: +33 (0) 1 45 24 76 84, email: [cheonsik.woo@oecd.org](mailto:cheonsik.woo@oecd.org).

## Referencias complementarias

Este resumen se basa en los estudios de la OCDE en el marco del siguiente proyecto:

*[Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries](#)* (2010).

Véase también:

*[The Political Economy of Reform: Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries](#)* (2009)

*[Achieving Better Value for Money in Health Care](#)* (2009)

*[The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action beyond 2012](#)* (2009)

*[Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth](#)* (2010)

*[Regulatory Reform for Recovery: Lessons from Implementation during Crises](#)* (2010)

*Health System Priorities When Money Is Tight* (Previsto, 2010)

*Reforming Fiscal Relations across Levels of Government* (Previsto, 2010)

*Ten Years of Regulatory Reform: Lessons for a New Regulatory Policy Agenda* (Previsto, 2010)

Puede adquirir estas publicaciones en nuestra tienda en línea: [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop).

Las publicaciones y bases de datos de la OCDE también están disponibles en nuestra biblioteca en línea: [www.oecdilibrary.org](http://www.oecdilibrary.org).

## ¿Dónde contactarnos?

### SEDE DE LA OCDE EN PARÍS

2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
France  
Tel : (33) 01 45 24 82 00  
[sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### ALEMANIA

**Centro de la OCDE en Berlín**  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tel. (49-30) 288 8353  
[berlin.centre@oecd.org](mailto:berlin.centre@oecd.org)  
[www.oecd.org/berlin](http://www.oecd.org/berlin)

### JAPÓN

**Centro de la OCDE en Tokio**  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tel: (81-3) 5532 0021  
[center@oecdtyokyo.org](mailto:center@oecdtyokyo.org)  
[www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

### MEXICO

**Centro de la OCDE en México**  
Av. Presidente Mazaryk 526,  
Colonia: Polanco,  
C.P., 11560, Mexico D.F.  
Tel: (00.52.55.9) 138 6233  
[mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
[www.oecd.org/centrodemexico](http://www.oecd.org/centrodemexico)

### ESTADOS UNIDOS

**Centro de la OCDE en Washington**  
2001 L Street, NW - Suite 650  
Washington D.C. 20036-4922  
United States  
Tel : (00.1.202) 785.6323  
[washington.contact@oecd.org](mailto:washington.contact@oecd.org)  
[www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)