

---

# ¿Un atajo al Paraíso?\* Un análisis de la construcción epistemológica del modelo ‘bietápico’ de las reformas estructurales

DANTE AVARO\*\*

## Resumen

A partir del denominado *Consenso de Washington* sucedieron diferentes ‘consensos’, tales como el de São Paulo, Santiago de Chile, y el ciclo se cierra en el 2001 con el poco difundido *Disenso de Washington*. A lo largo de los diferentes momentos del Consenso de Washington se introdujo en la agenda política regional la vinculación y encadenamiento analítico, ideográfico y práctico entre las reformas de primera generación y las de segunda y tercera generación. Este trabajo busca indagar la relación entre reformas de primera y segunda generación bajo la denominación del modelo ‘bietápico’. Su tesis principal consiste en mostrar que hay coherencia ideográfica y lógica entre las dos generaciones de reforma, aunque existe, sin embargo, una insuficiencia de ‘constructo’ epistemológico que permite cuestionar la continuidad entre uno y otro punto del modelo bietápico.

## Abstract

On the basis of the so called *Washington Consensus*, different “consensus” ensued, such as that of San Pablo, Santiago de Chile, and the cycle came to a close in 2001 with the lesser known *Disensus of Washington*. At different stages of the Washington Consensus, an analytical, ideographic and practical link was posed between first, second and third generation reforms. This paper tries to understand the relationship between first and second generation reforms under the heading of the two-stage model. Its main thesis is that there is an ideographic and logical coherence between the two generations of reform, although an insufficient epistemological construct prevails, which allows questioning the continuity between the two points in the two-stage model.

*Palabras clave:* Consenso de Washington, Disenso de Washington, reformas de primera y segunda generación, reformas estructurales, cambio institucional.

*Key words:* Washington Consensus, Washington Disensus, first and second generation reforms, structural reforms, institutional change.

---

\* Este trabajo es una versión modificada del ensayo que recibiera, en agosto de 2003, la Mención de Honor en el Segundo Certamen de Ensayo Iberoamericano en Ciencias Sociales organizado por el IIS-UNAM conjuntamente con la Organización de Estados Iberoamericanos. Deseo agradecer los comentarios que me hicieron llegar, oportuna y desinteresadamente, algunos de los miembros del jurado del certamen de *marras*. Muy útiles fueron las observaciones realizadas por dos dictaminadores anónimos. Quiero también expresar mi gratitud a los intercambios científicos que he realizado sobre algunos puntos de este trabajo con mis colegas en FLACSO-México. Mi reconocimiento a: Alicia Puyana, Giovanna Valenti, Francisco Valdés, Benjamín Temkin, Pablo Ruiz, Julio Áíbar y Santiago Carassale.

\*\* Profesor-Investigador SNI Nivel I. FLACSO-México.

Hacer realidad el mecanismo (autorregulado) del mercado fue sueño de algunos pocos y fascinación de otros cuantos; recolectar sus frutos fue la expectativa de muchos.

Pero no hay razón alguna para esperar que este sueño no se realice, excepto en la forma en que ya lo hemos padecido, la forma cruel del despotismo, y el despotismo es, como se ha dicho reiteradamente, *una simulación desesperada del paraíso*.

## Introducción

**E**n este trabajo analizo en seis apartados las secuencias de las reformas aplicadas en América Latina durante los años noventa; me concentro particularmente en el análisis del modelo constituido en dos etapas (*i. e.* reformas de primera y segunda generaciones), y escruto sus condiciones de posibilidad, sus consecuencias y sus resultados indeseados. En el segundo apartado hago una descripción genérica de las etapas de dicho modelo *vis á vis* los resultados sub-óptimos de las reformas de primera generación. El tercer apartado está destinado a analizar la consistencia lógica del modelo y la sincronización temporal de la política en su conjunto, además del contexto ideal de las reformas. En el cuarto apartado planteo la siguiente hipótesis exploratoria: aun suponiendo un contexto ideal para las reformas (de primera y segunda generaciones), éstas producirán un sub-óptimo social. En el quinto apartado demuestro, mediante el análisis de las reformas financieras, educativas y judiciales, la hipótesis exploratoria expuesta y fundamentada en el apartado anterior. Termino con el análisis, en el sexto apartado, del conservadurismo financiero como una elección dilemática que enfrenta América Latina, y de las demandas de equidad que, además, se postulan como relevo prescriptible ante el punto muerto de las reformas de segunda generación. Allí enuncio dos inconsistencias lógicas que los ciudadanos de América Latina debemos enfrentar; inconsistencias que son, al mismo tiempo, problemas académico-prescriptibles que merecen un estudio ulterior.

## El modelo constituido en dos etapas de las reformas estructurales: una caracterización introductoria

Una de las principales recomendaciones de los recetarios técnico–estratégicos del Consenso de Washington (CW) advertía de la necesidad de separar en dos etapas la implementación del decálogo avalado en (por) Washington.<sup>1</sup> Esto es, la reforma estructural de las sociedades latinoamericanas debía hacerse respetando una secuencia de dos tiempos si se deseaba conseguir los resultados augurados por el CW.

*In primis*, la prioridad de la etapa I debía ser reducir la inflación y restaurar el crecimiento; para ello los principales actores del proceso serían: los presidentes, los gabinetes económicos, los bancos centrales, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), y los prestamistas internacionales.

Las prioridades para la etapa II pretendían mantener la estabilidad macroeconómica, incrementar la competitividad de las economías latinoamericanas y mejorar las condiciones sociales de la población. A diferencia de las acciones de la etapa I, estas últimas tendrían consecuencias a mediano y largo plazo, y en muchos casos poca notoriedad; las consecuencias de la reducción de la inflación son, en cambio, visibles e inmediatas. Para hacerlo los principales actores serían, además del presidente y su equipo económico, el Congreso, la burocracia estatal, el sistema judicial, los sindicatos, los partidos políticos, los medios de comunicación masiva y el sector privado.

Los objetivos de la etapa I se buscarían en un contexto de poca complejidad institucional, entre ellos: a) reestructuraciones drásticas del presupuesto; b) la liberalización de precios de las trabas del libre comercio y del sector financiero; c) la desregulación de los mercados clave; y, d) la venta del activo en poder de los Estados (lo que algunos llamaron neutralmente ‘privatizaciones fáciles’).

En contraste, en la etapa II de las reformas estructurales, los instrumentos de la política económica para procurar los objetivos establecidos debían ejecutarse en un complejo ambiente institucional, entre otras cosas porque el costo de las reformas de segunda generación recaería sobre grupos específicos y se requeriría, además, de las élites tecnocráticas —como en la etapa I—, el apoyo calificado de la burocracia estatal, una sólida gobernabilidad y una alta calidad democrática.

La estrategia reformadora exigiría ahora, en pleno inicio de la segunda etapa, lo que se ha dado en llamar “trabajo de sintonía fina”. Entre las tareas urgentes cabe citar: a) la reforma burocrática y administrativa del Estado, b) la re–estructuración (o reinención gerencial) del gobierno, c) la agilización de la administración y la pro-

<sup>1</sup> Véanse la ya convencional separación entre el inicio y la consolidación de los procesos de reforma establecidos por Haggard–Kaufman (1995a), una versión abreviada en Haggard–Kaufman (1995b), y también Naím (1994; 1994a; 1995).

visión de justicia, d) el fortalecimiento de las capacidades reguladoras, e) la reforma de la legislación laboral, f) la promoción de las capacidades de exportación, g) la terminación de las privatizaciones complejas, y, h) la construcción de un sistema sólido de pacto fiscal entre el gobierno federal y los gobiernos locales. Esta ola de expansión de reformas de segunda generación<sup>2</sup> debía darse en un contexto de estabilidad macroeconómica, reducción de los índices de inflación y acelerado ritmo de crecimiento, consecuencia todo ello de los logros alcanzados en la etapa I.

Los logros visibles, y en cierta medida tangibles, de la reducción de la inflación (hiperinflación), el restablecimiento de la inversión y el ánimo de los inversionistas fueron socavados y puestos en duda —intelectualmente hablando— por el resurgimiento de los déficit gemelos: fiscal y de cuenta corriente. La devaluación del peso mexicano a mediados de los noventa, y luego la debacle del real, evidenciaron algunas de las consecuencias indeseadas de las reformas estructurales y los resultados palpables de las políticas macroeconómicas.

En los principales frentes de la reforma en su primera etapa<sup>3</sup> aparecieron incongruencias que terminarían por minar la confianza de los inversionistas (fluxos de inversión) y el ritmo del crecimiento, elementos clave para emprender las reformas de segunda generación. La apertura de la cuenta de capitales revalorizó las monedas, y el abaratamiento de las importaciones (encarecimiento de las exportaciones) produjo un sostenido déficit comercial. Como contra-cara, la “enfermedad holandesa” se propagó y causó estragos en el empleo; al respecto, el caso argentino fue paradigmático en los noventa. Además del desempleo y la consecuente distribución desigual del ingreso —aunado a la pérdida de cohesión social— los problemas principales provienen de la baja calidad de los nuevos empleos cuya tasa de crecimiento fue muy inferior a la del período 1950–1980.<sup>4</sup>

La productividad y el lento ritmo de crecimiento latinoamericanos de los noventa fueron, pues, una verdadera pesadilla. Dadas las condiciones prudenciales (podríamos decir en un lenguaje neutral) de la política monetaria, aún con la liberalización financiera que pretendía evitar la represión, las elevadas tasas de interés causaron estra-

<sup>2</sup> A mediados de los noventa se inició una explosión en la literatura sobre el tema de las reformas de segunda generación (en algunos casos se llegó a hablar hasta de reformas de tercera generación). La bibliografía clave incluye: BM (1997), Burki-Perry (1998a; 1998b); BID (1997; 1998); Israel (1987); Weaver-Rockman (1993); Prats (1998), entre otros.

<sup>3</sup> Estos son: la liberalización de las importaciones, la liberalización del sistema financiero, la apertura de la cuenta de capital, las privatizaciones y la reforma tributaria. La baja de aranceles fue fundamentalmente una medida necesaria para terminar de desmantelar el programa de sustitución de importaciones. Se supuso que los aranceles eran ineficaces al menos por tres razones: incentivaban la evasión, generaban des-incentivos a las inversiones y exportaciones y generaban distorsiones en los precios relativos.

<sup>4</sup> Stallings-Peres 2000: 147.

gos entre las pequeñas y medianas empresas.<sup>5</sup> El consenso general entre los especialistas considera que los elementos destructivos de las reformas (representados por los déficit gemelos y la enfermedad holandesa) han sido mayores que sus oportunidades creativas.<sup>6</sup>

**Tabla 1**  
**Comparación de las promesas y los resultados de la coordinación social mediante las ‘políticas amigables con el mercado’**

	Promesas	Resultados
Mercado de trabajo	La desregulación del mercado de trabajo, o flexibilización laboral, reduciría el desempleo a corto plazo. La flexibilización laboral eliminaría gradualmente el mercado informal; se reducirían los pasivos previsores y, por ende, aumentaría el ahorro fiscal.	El resultado se opone al de las promesas. El mercado informal no cede y los costos previsores, ligados a las reformas previsoras, afectan negativa y crónicamente el déficit público. La desregulación del mercado parece haber incrementado las tasas de desempleo abierto.
Formas de competencia	Las desregulaciones de los mercados y las privatizaciones eliminarían los monopolios y las estructuras “oligopólicas” y, por ende, erradicarían las formas de coacción sobre los mercados cautivos, las políticas <i>cosméticas</i> , lo que permitiría, en breve, aumentar los beneficios del consumidor.	Se ha producido, por el contrario, una re-regulación que permite estructurar una nueva forma de “oligopolización” y concentración del capital que inhibe y dificulta la fiscalización de los mercados y sus fallas.

<sup>5</sup> Si bien las reformas no tenían a sectores específicos como objetivo o, como lo ha dicho Rodrik (1999), no tenían la construcción de una ‘estrategia nacional de inversiones’ como objetivo, tampoco se puede decir que fueran neutrales (o al menos así se presentaban, como no-neutrales). Querían cambiar el fuerte sesgo anti-exportador que caracteriza actualmente a la región; querían incrementar las exportaciones en los sectores, aún a riesgo de disminuir la de los sectores protegidos (por el sistema de sustitución de importaciones, lo que lograron en gran parte). Sin embargo la “sostenibilidad a largo plazo de una orientación hacia las exportaciones dependería —como han señalado Stallings y Peres (2000: 197)— en gran medida, de si las reformas serían capaces de superar, o al menos, reducir las limitaciones externas al crecimiento” cosa que por ahora no parece haber sucedido.

<sup>6</sup> La ‘destrucción creadora’ en América Latina parece estar fatigada o bien trabaja a desgano. De las 100 empresas manufactureras más grandes, la participación de las empresas transnacionales pasó del 41% al 61% entre 1980 y 1998 (CEPAL, 2000b; Garrido y Peres, 1998). Sin embargo, la apertura de sectores clave (industria automotriz, minería, telecomunicaciones, etc.) al capital extranjero no produjo la revolución creadora, y el balance destructivo parece primar sobre todo en lo que respecta al empleo y a la reinversión (CEPAL, 2000; UNCTAD, 1999: Cap. IV).

	Promesas	Resultados
Régimen monetario	Con la independencia y autonomía de los Bancos Centrales y una política monetaria austera, se lograría un control absoluto de la base monetaria y manejar los distintos tipos de riesgos bancarios.	No pueden controlar la cantidad enorme de nuevos productos bancarios y financieros comerciales, ni monitorear al azar los distintos tipos de riesgo moral del sistema financiero y sus actores más vulnerables. Reconocido incluso por el mismo BM. <sup>7</sup>
Estado	Sólo con un Estado mínimo se puede asegurar el crecimiento y la productividad, es decir, es preciso hacer cumplir el segundo teorema fundamental de la economía para evitar las fallas de la acción colectiva generadas por el Estado.	A las fallas del Estado que sobreviven deben sumarse las generadas por el mercado. Hay una pérdida en la inversión de infraestructura pública asociada con la baja productividad debida a la calidad de la inversión en educación.
Liberalización comercial y financiera	La liberalización comercial prometía el uso y usufructo de mercados ampliados para mejorar la eficiencia (del productor y del consumidor, por las economías de escala que el mercado mundial ofrece), la disminución de las rentas monopolísticas derivadas del comercio en una economía doméstica casi cerrada a la difusión y adopción de tecnologías 'duras' y 'blandas' (innovación institucional), un incremento en los flujos de inversión directa, y el mejor aprovechamiento de la oferta mundial de créditos.	Los resultados son la prevalencia de mecanismos de desplazamiento y la apreciación cambiaria. La apreciación cambiaria no es nueva en América Latina, durante el SSI no fue problemática gracias a que las importaciones se restringieron. La apreciación cambiaria es posible si las inducen incrementos netos de la productividad que se reflejen, a la vez, en un crecimiento acelerado de las exportaciones. Sin embargo, si las importaciones aumentan más que las exportaciones, como ocurrió, la productividad no alcanza a compensar la apreciación y debe entrar capital externo.
Política industrial	La mejor política industrial es una buena política económica que permita la rápida re-estructuración industrial para ganar competitividad en los mercados internacionales.	La inexistencia de una política industrial implica la pérdida completa de sectores industriales producidos, entre otros fenómenos, por la 'enfermedad holandesa'.

<sup>7</sup> Burki y Perry, 1998.

En el ámbito interno, los defensores y partidarios del decálogo prescrito en el CW sabían que la segunda etapa de las reformas comenzaría en un contexto difícil, puesto que los resultados de las políticas macroeconómicas de la primera etapa no habían cumplido, en su mayoría, los objetivos comprometidos públicamente, lo que debilitó la capacidad política de dirección. A mediados de los noventa, los partidarios del CW tenían claro que las reformas estructurales constituyan un gran proyecto de modernización política para América Latina, y que para continuar con la modernización era preciso corregir, en sintonía fina, las ‘imperfecciones’ e ‘impurezas’ de las reformas de primera generación mediante un cambio en la calidad de las instituciones políticas de la región.

Fue así como, a mediados de los noventa, las reformas de primera generación se consideraron insuficientes para cumplimentar la prometeica tarea de modernizar América Latina.<sup>8</sup> El Estado y los actores políticos se dispusieron, pues, a ejecutar las reformas de segunda generación. En su informe de 1997, el Banco Mundial sentenció que, para elevar el nivel de bienestar de la población, era necesario que el Estado fuera capaz de “emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente”.<sup>9</sup> Y la proposición más difundida quizá fue que “ahora tenemos conciencia de la complementariedad del Estado y el mercado: aquél es esencial para sentar las bases institucionales que éste requiere”.<sup>10</sup> Así, este proceso de reformas estuvo signado por una paradoja ortodoxa: para reducir el papel del Estado en la economía e incentivar políticas amigables con el mercado, el Estado debe ser fortalecido (*i. e.*, reformado y reforzado).<sup>11</sup>

### **De Washington a Santiago: consecuencias indeseadas y la búsqueda de las reformas de segunda generación**

Con ‘ciertas’ imperfecciones del mercado por corregir, además de los graves problemas de justicia distributiva por resolver (o al menos moderar), las reformas de segunda generación fueron en busca de la sociedad política organizada, *i. e.* las instituciones políticas, para cumplir las metas de la modernización latinoamericana. Las reformas de segunda generación debían empezar, así se había prescrito, por la reforma del Es-

<sup>8</sup> Naím, 1999; 2000: 87–103.

<sup>9</sup> BM, 1997: 3.

<sup>10</sup> BM, 1997: 4. Se podría pensar que a esas alturas hubiera podido iniciarse un diálogo fructífero entre economistas heterodoxos, filósofos radicales y sociólogos críticos con los promulgadores del CW, pero, el ‘ahora tenemos conciencia’ fue un elemento crucial, intuyo, para tratar los intercambios intelectuales y prescriptibles.

<sup>11</sup> Kahler, 1990.

tado.<sup>12</sup> El ‘Estado mínimo’ necesario para emprender la primera etapa no podía resolver la provisión de bienes públicos<sup>13</sup>, ni mucho menos garantizar la coordinación eficaz de la acumulación de la ganancia. Esto ya era claro cuando el BM sostuvo que “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”.<sup>14</sup>

Es casi convencional sostener que la distinción entre la primera y la segunda generaciones de reformas no está en los senderos que se ‘bifurcan’, sino en los hitos o mojones que se acumulan en una misma dirección.<sup>15</sup> La visión de quienes así lo creen es, no obstante, retrospectiva. El *neo-Consenso de Washington* —como fue denominado en el Norte lo que se conoce domésticamente como el *Consenso de Santiago*—, marca en cambio, desde una visión prospectiva, una disputa ideológica y pragmática entre los arquitectos residentes en Washington D. C., disputa que lejos de haberse zanjado, quedó como un conjunto de buenas intenciones carentes de una dirección política creíble que las llevara al cabo.

Sin embargo, y para abonar nuestra preocupación, ya el propio Williamson (1996a), en el seminario *Development Thinking and Practice* realizado en el *Institute for International Economics*, puso de manifiesto en septiembre de 1996, muy entre líneas, por supuesto, que a mediados de los noventa hubo un conflicto irreparable entre el ala liberal, profundamente utilitarista y pragmática y el ala anarco-capitalista, conservadora-ortodoxa. Erraríamos si pensáramos que los conflictos surgen de la aplicación de los instrumentos de reforma pasados; por el contrario, éstos toman color como disputas ideológicas engarzadas en prospectivas terrenales.<sup>16</sup> Mientras algunos suponen que habría que aplicar y profundizar las reformas en una secuencia lineal y unidireccional, otros (el ala más reformista) intentan hacer cálculos estratégicos de la conducta futura del *hedonista político* en escenarios alternativos de reformas. En el punto de inflexión abierto soterradamente entre el *Consenso de São Paulo* y la *Cumbre de las Américas* de Santiago de Chile, los centros intelectuales más encumbrados tuvieron el tiempo suficiente para agilizar sus plumas y sus imprentas en

<sup>12</sup> Haggard, 1998.

<sup>13</sup> Olson, 2000.

<sup>14</sup> BM (1997:26). Como veremos en los próximos apartados, la reforma del Estado, es decir, la vuelta del Estado al escenario de las reformas, cuaja muy bien con el enfoque neo-institucionalista. Entre los principales representantes de esta vertiente de pensamiento están North (1989; 1990b: 355–67), North y Weingast (1989) y Knight (1992).

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, el reciente trabajo de Santiso (2001).

<sup>16</sup> Algunos han intentado dialogar (intelectualmente hablando) con el ala reformista, desde concepciones específicas de la organización estatal, que operan con base en la economía social de mercado (Benecke, 2000: 21–46) y otros desde un proyecto socialdemócrata (Bresser Pereira, 1993).

nuevos manuales, esta vez mostrando retóricamente las preguntas adecuadas sobre las estrategias de implementación de las reformas de segunda generación.<sup>17</sup>

Los escenarios establecidos genéricamente para la aplicación de las reformas de segunda generación parten de dos premisas básicas:

- a) las reformas de segunda generación son el resultado natural y evolutivo de las reformas de primera generación, y
- b) las imperfecciones, impurezas, resultados indeseados —en términos generales, los resultados sub-óptimos—, se deben en su mayor parte a la falta de una dirección política comprometida con las políticas amigables hacia el mercado.

En ambos escenarios, las reformas de segunda generación nos conducen de lleno a las instituciones políticas y a sus recetas de transformación.<sup>18</sup> A continuación analizamos, sobre la base de las premisas anteriores, tres escenarios posibles caracterizados por un diálogo hipotético y deliberativo entre diferentes puntos de vista.

### Escenario 1

Que las reformas no conducen a la sociedad a los objetivos deseados sino todo lo contrario, pudo ser el razonamiento natural luego de evaluar los resultados de la aplicación de las reformas de primera generación; sin embargo, esta audaz autocritica estuvo ausente. A pesar de los pronósticos favorables relativos a la eliminación del modelo UPP<sup>19</sup> y al incremento de la oferta exportable a corto plazo, las sociedades latinoamericanas no consiguieron erradicar las alianzas del clientelismo entre el Estado y los empresarios rentísticos; los acuerdos fiscales entre los gobiernos federales y los locales fueron demasiados frágiles;<sup>20</sup> y las reformas laborales no condujeron a un proceso de movilidad laboral adecuado.

<sup>17</sup> BID, 1997: 36–7.

<sup>18</sup> Volvemos a insistir: las disputas entre el ala reformista y el ala conservadora no tienen que ver con el juicio a la historia. Todos convodian el pasado. Las diferencias, matices y disputas versan sobre los instrumentos de la política económica aplicables para amortiguar la desigualdad y la pobreza en la región. Los matices, las disputas y las posturas encontradas son terrenales, demasiado terrenales, ya que lo que está en juego son los límites legítimos a la intervención del Estado en materia de política redistributiva; es decir, la violación a la propiedad privada necesaria para financiar los sistemas de seguridad social e inversión y provisión de bienes públicos. En esto, los distintos organismos multilaterales y los representantes de los distintos intereses, pueden discutir acaloradamente sobre los instrumentos más allá de ciertas declaraciones (y declamaciones) normativas.

<sup>19</sup> Lizano (1996) creía todavía en la potencialidad del CW para desterrar el modelo UPP (que en inglés implica: *unionism, populism, paternalism*). Según su propia conceptualización, las reformas de Washington deberían clasificarse, a juzgar por sus resultados, como meros programas de ajuste y no como fueron publicitadas, *i. e.* reformas estructurales.

<sup>20</sup> Recuérdese que en el contexto de Washington, el populismo se reduce a las políticas de redistribución que no se disciplinan a restricciones presupuestarias; véase al respecto Dornbusch–Edwards (1991). Uno de los pilares del CW era que “Washington cree en la disciplina fiscal” (Williamson, 1990).

El desempleo y el incremento de la marginalidad, la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza, debieron llevar a incorporar estos rezagos sociales en la agenda del desarrollo latinoamericano. Sin embargo los cuestionamientos, lejos de repensar las condiciones estructurales de las reformas, se ocultaron en un razonamiento frío y contundente, contrario a los hechos, carente de lógica<sup>21</sup> y de sentido común. “Sin las reformas estructurales de la última década —sostenía el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1997—, el ingreso per cápita en América Latina sería un 12% inferior y el potencial de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) hacia el futuro sería un 1.9% más bajo que el promedio actual”.<sup>22</sup> Con este tipo de argumentos, reiterados en la mayoría de los documentos, la pertinencia de las reformas y sus consecuencias se invalidan con mecanismos *ab absurdo*. Esta forma de razonar (que se ilustra al sostener que estamos mal, pero que si no hubiésemos aplicado las reformas estaríamos peor) abre, no obstante, la posibilidad de considerar las reformas de segunda generación como un *continuum* de las ‘privatizaciones fáciles’ (en donde la calidad de las instituciones no es relevante) y la teoría del crecimiento (¿con equidad?) denominada “teorías del crecimiento económico endógeno” y “economía política endógena” (en donde la calidad de las instituciones sí es relevante).

Una consideración semejante permite una visión progresiva (y humanista) del proceso modernizador en América Latina, visión cuyo puntal está en la distribución del ingreso y las tasas de crecimiento. La reforma del Estado y sus mecanismos reguladores son imprescindibles para asegurar un mejor perfil distributivo, sobre todo en áreas como las de la salud, la educación, el mercado de capitales y el crédito. Así, el BID<sup>23</sup> sostiene que el acceso desigual a la educación, las restricciones del mercado de capitales y la política pública ineficiente son los mecanismos cruciales que vinculan la distribución del ingreso y el crecimiento. “Combinando mejores políticas económicas —sostiene el BID— con un mayor esfuerzo educativo, el ingreso per cápita en América Latina dentro de una década podría ser un 20% mayor y en dos décadas un 50% más alto que en ausencia de estas estrategias.”<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Enunciamos algunos de los sinsentidos más característicos: el BID, por ejemplo, sostiene que la aplicación de las reformas frenó el deterioro distributivo y, arguye, que “aunque no se ha observado una disminución de las brechas sociales, durante los noventa las reformas estructurales han sido parte de la solución, no del problema. Las reformas en su conjunto detuvieron el deterioro distributivo de la década anterior porque aceleraron el crecimiento económico y reactivaron la inversión” (BID, 1997: 35). Sin embargo, nadie creería que la economía latinoamericana podía seguir con el modelo económico que desató la década perdida; si no fuera así, ¿cuáles serían esas obvias razones que se invocan para justificar que los gobiernos no tenían más remedio que cambiar los rumbos económicos previos a la aplicación del CW? La comparación no es una verdadera comparación, es una distorsión, *i. e.* de lo que se hacía, y no de lo que se pudo haber hecho alternativamente.

<sup>22</sup> BID, 1997: 34.

<sup>23</sup> BID, 1997: 24.

<sup>24</sup> BID, 1997: 34.

Estos argumentos son perversos: los magros resultados son producto de la aplicación del CW (no se puede tapar el sol con un dedo). Sin embargo, nos dicen que son el resultado natural del proceso de modernización y que su solución está en aplicar elementos re-distributivos en la segunda fase de reformas estructurales. Nos invitan elegantemente a que corramos a toda prisa para huir de nuestro propio diluvio.

### **Escenario 2**

Los arquitectos de las reformas, sus partidarios y sus ejecutores eludieron las críticas y la autocrítica, y al igual que el mago asustado cuando el niño descubre de dónde sale el conejo, volvieron su mano a la chistera para sacar un argumento contundente que desarmara a sus interlocutores. Los resultados inesperados o las consecuencias indeseadas de las reformas se deben, en última instancia, a la tesis del falso comienzo.<sup>25</sup> Los políticos y los líderes domésticos no terminan de decidirse a mantener las políticas amigables con el mercado a largo plazo, lo que produce resultados sub-óptimos de las reformas implementadas. Sin embargo, podríamos considerar cambiar el *explanan y explanandum*: los políticos no terminan de creer en las políticas amigables con el mercado porque sus resultados son sub-óptimos.

Para evitar esta inversión de causa–efecto, Williamson explica que la falta de confianza en las reformas se debe a que los políticos latinoamericanos *creen* poseer parádigmas alternativos, lo que para los partidarios del CW es sencillamente improbable.<sup>26</sup> Se vuelve de nuevo hacia la sociedad política demandando no sólo la reforma del Estado sino el impulso a una cultura política renovada, comprometida con las nuevas reglas económicas. Al respecto, las instituciones fiscales merecen un tratamiento destacado, si no el principal, en la agenda de las reformas de segunda generación. En otras palabras, la reforma fiscal (un pacto fiscal creíble con los actores económicos) es la mejor garantía para desterrar el populismo latinoamericano y sus sistemas de prebendas corruptas.

### **Escenario 3**

Si bien el programa de reformas de primera generación no es debatible, puesto que los arquitectos bloquean toda discusión con argumentos —que sacan de la chistera— negadores de la realidad, la secuencia de las reformas sí debería cuestionarse. Los partidarios del CW afirman que desde un comienzo hubo un programa de reformas diseñado en al menos dos etapas claramente secuenciales; se podría argumentar entonces que los magros resultados de las reformas de primera generación responden

<sup>25</sup> Expuesta por Williamson (1996b).

<sup>26</sup> Williamson (1996b) descarta la posibilidad de que los políticos domésticos adopten, por ejemplo, el modelo asiático como una guía para la acción política.

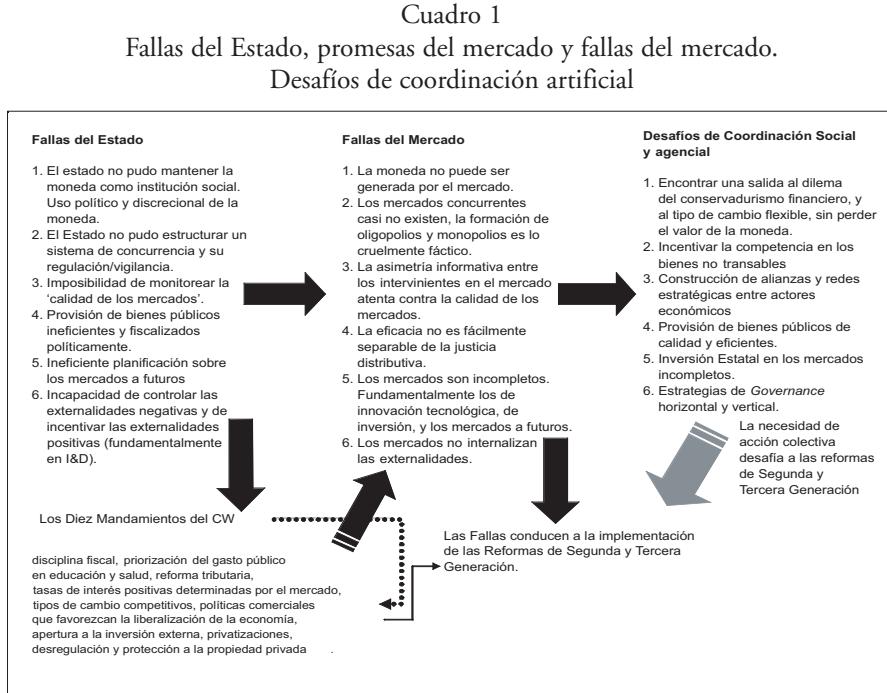
a una incongruencia entre los objetivos y las herramientas de la política, debida a la incomprendión de la naturaleza de los problemas económicos de Latinoamérica. Dicha incongruencia se refleja en una secuencia incorrecta de las políticas. Por ejemplo, antes de liberalizar el sector financiero, se debió construir un sistema doméstico de regulación que impidiera, entre otras cosas, la selección adversa o el riesgo moral del sistema crediticio. Hasta donde sabemos,<sup>27</sup> las secuencias parecen justificarse en las posibilidades de instaurar las reformas de primera generación y no en los resultados esperados.<sup>28</sup>

Sinteticemos lo expuesto:

- a) Tanto los partidarios como los críticos del CW están de acuerdo en que los resultados de la aplicación de la primera generación de reformas no son satisfactorios. Unos y otros llegan a esta conclusión por diferentes razones.
- b) Con cierto esfuerzo se puede llegar a una atalaya desde donde se pormenorice el conjunto de los resultados indeseados.
- c) Para revertir los resultados indeseados de las reformas de primera generación, el partidario del CW propone las reformas de segunda generación; el crítico acérrimo del CW, especulemos, se contenta con denunciar los resultados incongruentes con los objetivos originales del CW.
- d) La agenda de las reformas de segunda generación tiene que ver principalmente con problemas de *coordinación artificial*. En el Cuadro 1 *infra* se hace un recuento ilustrativo de esos desafíos, de cómo se conectan con las fallas del Estado denunciadas por el CW, y de las fallas de mercado evidenciadas con la aplicación de la primera etapa de las reformas estructurales.

<sup>27</sup> Aunque la bibliografía sobre la temática es vasta, esta autocritica de la secuencia no está presente en ninguno de los discursos, documentos oficiales y expedientes especiales de ninguno de los organismos multilaterales, gobiernos, o centros intelectuales más comprometidos con el CW. Por ejemplo, en el Recuadro 2.1 del trabajo de Burk-Perry (1998a: 33), se enfatiza la adversidad política que deben enfrentar los reformadores (requerimientos de compensación directa o indirecta a los grupos de presión anti-reformas, o débil voluntad de los políticos encargados de llevar adelante las reformas), y no en la secuencia lógica y la consistencia sistemática de las reformas. Para argumentaciones similares véase Edwards-Lederman (1998).

<sup>28</sup> En el siguiente apartado queda demostrada la validez de esta argumentación. Aquí no estamos evadiendo la cuestión, por demás crucial, de las condiciones que hagan posible implementar las reformas. Creemos que dichas condiciones están bien retratadas en la bibliografía citada y no nos hace falta detenernos aquí en una descripción sustantiva. Nuestro esfuerzo se concentra en mostrar que si bien la secuencia de las reformas está condicionada por la coyuntura política y la historia de cada país, la inconsistencia no es de orden cronológico sino de orden gnoseológico (véase el apartado 3 *infra*).



Luego de reconstruir argumentaciones, persuasiones y críticas a lo largo de este apartado, estamos en condiciones de enunciar dos hallazgos:

**Hallazgo 1:** los partidarios del CW sostienen que las reformas de segunda generación estaban contenidas en la primera y son, por tanto, su evolución natural y atribuyen los resultados sub-óptimos de las reformas de primera generación a la débil voluntad de los 'políticos' para ejecutar con firmeza las políticas amigables con el mercado.

**Hallazgo 2:** a los críticos del CW les parece inadmisible que las reformas de segunda generación (comprometidas con los problemas de la justicia distributiva y la cohesión social) se quieran aplicar luego del rotundo fracaso de las reformas de primera generación; estos críticos denuncian inconsistencias lógicas y falta de sincronización en la aplicación de las reformas de ambas generaciones.

A partir de estos dos hallazgos se puede armar el rompecabezas del pensamiento del *explanan/explanandum* tanto del partidario como del crítico del CW. Veamos:

	El partidario	El crítico
<i>Explanan 1</i>	Las reformas de primera generación fueron decisiones históricamente acertadas y políticamente útiles.	Las reformas de primera generación generaron resultados desastrosos.
<i>Explanan 2</i>	Las reformas de segunda generación se consideraron en el diseño de las reformas de primera generación, como mecanismos de perfeccionamiento y de ajuste fino de las reformas de primera generación.	¿Por qué no implementar las reformas de segunda generación desde un principio?, ¿por qué esperar los resultados indeseados de las reformas de primera generación para corregirlos?
<i>Explanan ad hoc*</i>	Las reformas de primera generación produjeron resultados indeseados y sub-óptimos porque operó la tesis del ‘falso comienzo’.	
<i>Explanandum</i>	Si bien los resultados sociales son sub-óptimos siempre son mejores que las soluciones que se pudieron generar de no haber implementado las recetas del CW.	La única explicación del por qué postergar las soluciones de la segunda ola de reformas es que hay un problema de inconsistencia lógica e histórica.
<i>Explanandum sub-óptimo*</i>	Los resultados de las reformas de primera generación serían mejores si el ‘falso comienzo’ no hubiese operado.	

Así las cosas, podemos extraer la primera conclusión exploratoria de nuestro trabajo:

**Premisa 1:** con distintos matices y adjetivaciones, tanto el partidario como el crítico del CW creen que los resultados de las reformas de primera generación produjeron resultados sub-óptimos.

**Premisa 2:** el partidario y el crítico del CW creen posible cambiar esos resultados sub-óptimos. El partidario apuesta, por supuesto, porque las reformas de segunda generación continúen las reformas de primera generación.

**Conclusión:** no hay más que mirar nuevamente el sistema institucional (político) para encauzar los resultados sub-óptimos a la optimización social.

**Conclusión sujeta a la necesidad de implementar la coordinación artificial:** el óptimo social a alcanzar por la vía de las reformas de segunda generación, implica atacar eficazmente los desafíos que plantea la coordinación artificial. La única forma de abordar los problemas de la coordinación artificial es a partir de las instituciones de la sociedad política.

## El mejor de los mundos posibles

Williamson (1990) sostuvo que en el Washington de principios de la década de los noventa se acordó sobre un conjunto de reglas prácticas que dejaba fuera un elemento importantísimo: las estrategias para proteger (incentivar) los derechos de propiedad.<sup>29</sup> El Washington de 1990 no era, pues, muy distinto del Washington de mediados de los ochenta, cuando el libro de Bela Balassa y sus colaboradores (1986) codificó la mayoría de los instrumentos que el *Consenso de Washington* presentaría después como la primera etapa de un gran programa de reformas.<sup>30</sup>

Esta primera etapa, a juzgar por los hechos políticos, la economía y la maduración de las ideas, parecía más un programa de ajuste de las consecuencias de la crisis de la deuda y de estabilización de las estancadas macroeconomías latinoamericanas, que un plan sistemático de transformación y modernización de las economía pro-tecciónista, con un conjunto de medidas clave para encauzar un desarrollo estable.

Siete años después, en la conferencia sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe —realizada en Montevideo y auspiciada por el Banco Mundial—, se presentó la tesis<sup>31</sup> de que el crecimiento y la estabilidad macroeconómica patentes en la región, se había debido a la primera secuencia de reformas estructurales. En la cuenta de los hechos que hicieron los partidarios del CW, la aplicación de las reformas generó el aprovechamiento de los beneficios múltiples y crecientes de los intercambios comerciales y financieros, y logró algunos cambios institucionales importantes (como la desregulación financiera y de aranceles), que contribuyeron de manera sinérgica con las reformas.

Sin embargo, aquella falta de acuerdo de principios de los noventa (*i. e.* el inicio de las políticas amigables con el mercado pero sustentadas en la tesis del falso comienzo), que llevó a descuidar los derechos de propiedad, se pagó onerosamente. El crecimiento de la inequidad, la exclusión, la marginalidad y el desempleo fueron las consecuencias previstas, en cierta medida, de no haber contado con una política sólida de incentivos institucionales.<sup>32</sup> Lo que concuerda con las ideas del propio Banco

<sup>29</sup> Esto no sólo incluye, por supuesto, la defensa irrestricta de los derechos de agencia y protección contractual, sino un contexto genérico que implica: los diseños institucionales apropiados para hacer converger los costos privados y los sociales, minimizar los costos de transacción y las asimetrías informativas, y mejorar los problemas de representación (es decir, los problemas de principal-agente).

<sup>30</sup> Véase también el informe del propio Williamson (1990b) que describe los avances por país en las diez áreas clave de las reformas. Entonces quizás, sólo quizás, no había cambiado Washington en su relación con América Latina, sino los latinoamericanos en su relación con Washington.

<sup>31</sup> Burki-Perry, 1998b, texto institucional del encuentro.

<sup>32</sup> La reforma institucional y la instauración de una estructura sólida de los derechos de la propiedad está mediada por mecanismos de incentivos y castigos tendentes a asegurar el trabajo de los agentes económicos. Mientras estos incentivos fallen no puede haber estructura de derechos; de aquí que una reforma institucional sea imperiosa. Este es el marco en donde se piensan las reformas de segunda generación.

Mundial: si las reformas de primera generación dieron resultados positivos fue porque optimizaron los precios relativos como componente de gestión de los incentivos, pero los resultados negativos de las reformas se debieron a que las instituciones no brindaban *tout court* una estructura de incentivos de gestión eficiente (*i. e.* más allá de los precios).

Así, las reformas de segunda generación parecen ser no sólo la consecuencia lógica del proceso que comenzó con los precios relativos, sino un reclamo de los ciudadanos que desean una nueva estructura institucional que provea sus crecientes demandas y los satisfaga de mejor modo. Desde la perspectiva de los impulsores de las reformas de segunda generación, la técnica<sup>33</sup> ya hizo lo suyo (reformas de primera generación); las reformas de segunda generación dependen ahora de la voluntad política de re-estructurar el Estado y la cultura política.

Burki y Perry (1998) sostienen en su ya famoso artículo *Más allá del Consenso de Washington*, que “en el Consenso de Santiago se admitió que dentro del entorno político y económico existe la madurez suficiente para promover un nuevo conjunto de reformas institucionales en educación, finanzas, justicia y administración pública.”<sup>34</sup> A juzgar por los documentos de los organismos multilaterales, a mediados de los noventa los técnicos y los responsables de los programas parecían entusiasmados con la posibilidad de iniciar la segunda etapa de reformas. Desde la devaluación del Peso mexicano (y la esterilización de los contagios al resto de América Latina) hasta la devaluación del Real, pareció que los técnicos y los expertos tenían la esperanza de encontrarse en un punto de inflexión históricamente favorable para las reformas de segunda generación. Éstas debían atacar el mal desempeño institucional que afectaba el funcionamiento organizativo del libre mercado.

Así, en la óptica del Banco Mundial, generar una estructura adecuada de incentivos implicaba cambiar instituciones cruciales para la relación entre éstas y el crecimiento. De modo que parecía no sólo que el entorno político y económico había madurado, sino que las ideas estaban *al punto* y se podía emprender la discusión técnica de las estrategias pertinentes<sup>35</sup> para hincarle el diente a la estructura de incentivos adecuada, a fin de cambiar las instituciones de efecto pernicioso en el crecimiento. En otras palabras, ahora había plena conciencia de que los efectos indeseados de las

<sup>33</sup> Entiéndase, nos referimos a lo que los propios organismos llamaron el trabajo de equipo entre presidentes y técnicos calificados en la primera etapa de reformas.

<sup>34</sup> Burki-Perry, 1998a: 11. Nótese que se excluyen (pensamos que *ex profeso*) del enfoque reformista del Banco Mundial, las reformas sobre la falta de completitud de la estructura industrial, el tema harto conflictivo de patentes y derechos de propiedad intelectual, y las políticas tecnológicas (cuya importancia quedó manifiesta en las dos últimas reuniones de la OMC), campos significativos para la industrialización y el crecimiento en América Latina.

<sup>35</sup> Al respecto véase Burki-Perry, 1998a: capítulo 2.

reformas de primera generación se debieron al desempeño negativo de las instituciones económicas, que no permitieron aprovechar los beneficios de la cooperación organizativa, fruto de la liberalización comercial y financiera, de las privatizaciones y de las (des)regulaciones de los sectores clave de la economía.

La tesis final de los partidarios del CW y de los promotores de las reformas de primera generación es un catálogo prescriptible según el cual las reformas de segunda generación:

- a) son la continuidad histórica (algunos sostienen que natural) de la implementación de las reformas estructurales;
- b) apuntan a reformar la estructura institucional de incentivos y derechos de gestión requerida para optimizar las reformas de primera generación;
- c) destubarán la rigidez institucional que no ha permitido el aprovechamiento óptimo de las ventajas organizativas de la implementación de las reformas de primera generación;
- d) con su implementación los efectos indeseados de la puesta en marcha de la reforma estructural se minimizarán o se erradicarán.

Nuestro observador crítico se preguntará impávido: ‘Si las reformas de segunda generación son, en tanto reformas institucionales, suficientes para erradicar las consecuencias indeseables de las reformas de primera generación, ¿por qué no se hicieron antes?; o mejor, ¿por qué no se hicieron a la vez que las reformas estructurales?; y, ¿qué no muestra acaso esta separación en etapas una inconsistencia cronológica de los encargados de *pensar* la modernización de nuestras sociedades?’ Los partidarios del CW tienen un argumento contundente contra esta posible crítica: ‘Si bien la inconsistencia cronológica explica los efectos indeseados, no es algo que *nosotros* podamos cambiar, pues depende de la débil voluntad de los políticos y de las condiciones que permitan implementar las reformas’. Nuestro crítico hipotético, desarmado, enfrenta entonces el dilema entre creer que las reformas pueden hacerse en un lecho de rosas, o hacerse partidario de un déspota ilustrado.

Sinteticemos lo expuesto:

**Hallazgo 1:** hay evidencia suficiente para afirmar que las reformas de primera generación se yerguen sobre los cimientos de los planes de ajuste estructural.

**Hallazgo 2:** las reformas de primera generación son un continuo que incluye los planes de ajuste estructural y las reformas de segunda generación.

**Hallazgo 3:** las reformas de segunda generación intentan destubar la rigidez institucional que bloqueó el desempeño de las reformas de primera generación, pero desde la lógica de estas últimas.

Nuevamente, invito al lector a armar el rompecabezas de cómo piensan el *explanan*/*explanandum* tanto el partidario como el crítico del CW. Veamos:

	El partidario	El crítico
<i>Explanan</i> 1	Las reformas de primera generación fueron decisiones históricamente acertadas y políticamente útiles.	Las reformas de primera generación tuvieron resultados desastrosos.
<i>Explanan</i> 1 Inmunológico	A pesar de los resultados sub-óptimos de las reformas de primera generación, la situación es mejor de lo que sería, de no haberse aplicado el conjunto de recetas del CW.	
<i>Explanan</i> 2	Las reformas de segunda generación están incluidas en el diseño de las reformas de primera generación como mecanismos de ajuste fino y de perfeccionamiento de las reformas de primera generación.	¿Por qué no implementar las reformas de segunda generación desde un principio?; ¿por qué esperar a que sucedan los resultados indeseados de las reformas de primera generación para corregirlos?
<i>Explanan</i> 2 Inmunológico	Las reformas de segunda generación no se pudieron aplicar al mismo tiempo que las de la primera por dos motivos: la débil voluntad de los políticos y la dificultad de reunir todas las condiciones de posibilidad en un mismo momento histórico.	
<i>Explanandum</i> *	Si aseguráramos las condiciones de posibilidad para las reformas y no operase la tesis del ‘falso comienzo’, las reformas de primera generación generarían un óptimo social.	

Nuestro crítico hipotético del modelo constituido en dos etapas está mal encamulado puesto que los ejecutores de las políticas del CW son ingenieros institucionales que, ante la menor desviación del plan original, buscan las fallas en los actores y no en la técnica. La débil voluntad de los políticos (o como la hemos llamado, la “tesis del falso comienzo”) y las condiciones de posibilidad son para ellos, en tanto ingenieros que manipulan la naturaleza de la sociedad, las variables de dispersión

de su modelo maestro de reforma. El desafío para el crítico del CW no está en las dos etapas de su modelo ni en su inconsistencia cronológica ni en su inconsistencia lógica; el desafío está en invalidar el *explanandum\** a partir de la siguiente hipótesis exploratoria:

Para criticar el modelo constituido en dos etapas es menester demostrar que aun en las mejores condiciones (como por ejemplo, donde exista una férrea voluntad política para implementar políticas amigables con el mercado, asociada a las condiciones históricas idóneas para la ingeniería institucional) es imposible obtener los resultados augurados en las recetas del CW.

A esta hipótesis exploratoria la denominaré hipótesis de la deficiencia del ‘constructo’ epistemológico.

Para recapitular este apartado:

- a) No estoy satisfecho con la defensa de los partidarios del CW, ni estoy de acuerdo con sus críticos.
- b) El *explanan* 2 inmunológico, sustentado por los partidarios del CW, tiene solidez lógica y verosimilitud histórica.
- c) Dados a) y b), y en tanto científico escéptico que mira con detenimiento la relación (aparentemente congruente) entre prescripciones reformadoras (un continuo de la primera y la segunda generaciones) y resultados por obtener, me reservo el beneficio de la duda y postulo una hipótesis diferente a la que llamo, por comodidad, “deficiencia del ‘constructo’ epistemológico”.
- d) Para probar esta hipótesis voy a suponer el siguiente escenario ideal:
  - d.1) las reformas no tienen restricciones temporales: el conjunto de las políticas públicas reformistas se puede dar sincrónicamente.
  - d.2) las reformas se pueden implementar en un lecho de rosas: no hay grupos de presión anti-reformas ni la realidad del ‘falso comienzo’; no hay por qué suponer que la política pública —y la tecnocracia requerida para implementarla y darle seguimiento— deba pulir los duros palos de la política weberiana.
  - d.3) las reformas por implementar se coordinan entre sí y solucionan los desafíos que hacen de las reformas de segunda generación el tema en cuestión.
- e) En los próximos apartados argumento en favor de la hipótesis exploratoria a partir del siguiente esquema de premisas y conclusiones:

**Premisa 1:** existen resultados sub-óptimos (el acuerdo entre el defensor del CW y su crítico hipotético).

**Premisa 2:** los resultados sub–óptimos se explican por la tesis del deficiente ‘constructo’ epistemológico que guió al CW (de ser demostrada, esta premisa es inmune al *explanan* 2 inmunológico que introduce el defensor del CW para sostener lógicamente su *argumentum*).

**Conclusión:** la incongruencia entre los objetivos del CW y sus resultados se explica por las inconsistencias lógicas del deficiente “constructo” epistemológico de las recetas modernizadoras. Esta conclusión pone al descubierto la posibilidad de que aun en condiciones óptimas, los resultados de las reformas pueden ser sub–óptimos).

### **El camino más largo de Washington es un atajo al paraíso**

La reforma del sistema financiero es crucial al menos por dos motivos:

- i. sin la ejecución de ciertas secuencias de la reforma estructural del sistema financiero habría sido imposible iniciar las reformas estructurales<sup>36</sup>, y
- ii. ciertas secuencias de la reforma financiera tienen que ver con ajustes de sintonía fina necesarios para corregir el rumbo de los resultados indeseables de la reformas de primera generación. Al respecto es bien sabido que el Banco Mundial concentró, de acuerdo con el enfoque de la nueva economía política, las sugerencias de las reformas de segunda generación en dos bloques:
  - ii.a. para solucionar los problemas en la ejecución de los contratos es necesario reformar la administración pública y hacer eficiente el funcionamiento del sistema judicial;
  - ii.b.1. para solucionar los problemas de la ‘equidad’ y la desigualdad que afectan negativamente el desempeño del crecimiento, es necesario reformar el sistema educativo;
  - ii.b.2. para impulsar la cultura emprendedora e incluir a los más pobres de la economía formal es necesario reformar el sistema financiero, y
  - ii.b.3. para asegurar una capacidad de gestión eficiente en las políticas redistributivas en pro de los pobres es necesario reformar profundamente la administración pública e impulsar un cambio en la cultura política (reforma política incluida<sup>37</sup>).

<sup>36</sup> Como por ejemplo, la privatización de la banca pública, la admisión de la propiedad y la inversión extranjera en el sector bancario y financiero, la autorización para que las empresas pudiesen endeudarse en el exterior a tasas de interés más bajas que en el mercado doméstico.

<sup>37</sup> Por reforma política se entiende: la reforma electoral, el cambio en el sistema de incentivos en el régimen de representación en los Congresos, los sistemas para la transparencia del gasto y de las acciones de los funcionarios para facultar a los ciudadanos, etcétera.

Hace tiempo que sabemos que el papel de los mercados financieros en los procesos de crecimiento y desarrollo económico es preponderante; sin embargo, durante las últimas décadas, cierta construcción gnoseológica del problema ha llevado a la economía neoclásica a prestar atención a la calidad de las instituciones y organizaciones que intervienen en el desempeño del sector financiero.

Delimitar las reglas de las instituciones, crear mecanismos de gobierno y dotar al sistema financiero de un conjunto de dispositivos de incentivos/castigos es la clave para asegurar un perfil de crecimiento a largo plazo, *i. e.* asegurar la estabilización del régimen social de acumulación (RSA). Para ello es preciso que el Estado, en tanto monopolizador de la coacción<sup>38</sup>, impulse e implemente una serie de reformas tendentes a asegurar la eficiencia y el gobierno del sistema financiero.

Supongamos que los tecnócratas y partidarios del (*neo*) Consenso de Washington pueden realizar las reformas del sistema financiero en condiciones favorables, en un *ordo* históricamente óptimo, al tiempo que pueden impulsar e implementar las reformas del sistema judicial y educativo.<sup>39</sup> De acuerdo con el modelo del CW, en el supuesto de sincronizar la implementación de la reforma financiera y una reforma audaz del sistema judicial, los países latinoamericanos deberían reducir el costo de transacción, eliminar las principales asimetrías informativas, controlar prudencialmente los problemas asociados con la representación de los depositantes en el sistema financiero e implantar reglas imparciales y duraderas sobre los derechos de propiedad. Luego de esta pequeña introducción, estamos en condiciones de argumentar.

Los bancos, actores preponderantes del sistema financiero, cumplen una doble función: como 'supervisores delegados de los activos' y como 'proveedores de liquidez de los pasivos'.<sup>40</sup> Así, la industria bancaria, en tanto organización económica que media entre las familias, los actores económicos que ahoran y las empresas que desean invertir, está anclada en un problema del principal-agente. Por un lado, el banco es principal cuando media entre la relación prestador/prestamista y, por el otro, es agente cuando enfrenta la relación captador/depositante.

<sup>38</sup> En este sentido, la División Básica del Trabajo (DBT) está escindida y se encuentra por encima de los procesos de la División Social del Trabajo (DST). El Estado como juez último y garante de las disputas privadas entre particulares (agentes en la DST), es la esencia de la nueva economía política. Así las cosas, nuestro tratamiento de la problemática no violenta los presupuestos generales de la corriente neoconstitucionalista.

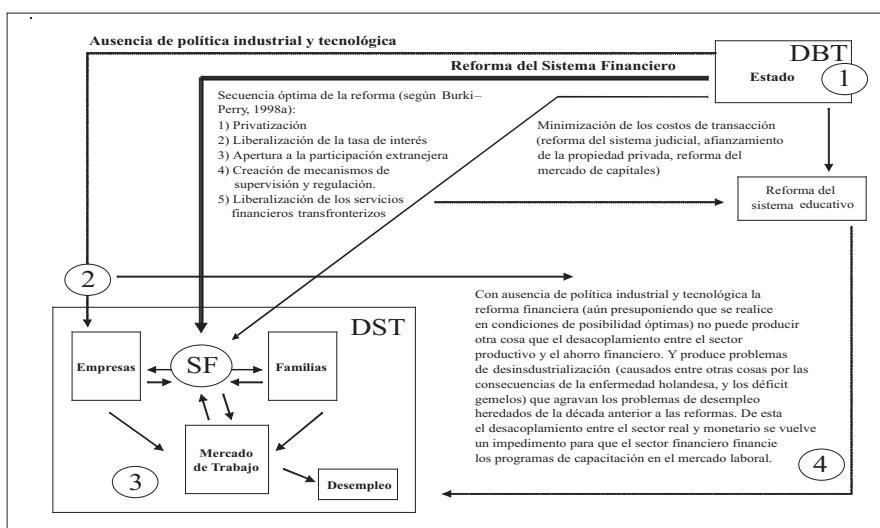
<sup>39</sup> Aquí estamos siendo benévolos con los partidarios del Consenso de Washington. En ningún país latinoamericano se han dado los tres conjuntos de reformas al mismo tiempo; es más, la reforma al sistema judicial está suspendida. Así mismo, en el supuesto de poder efectivizar las reformas en condiciones óptimas y de forma ideal, mostraremos cómo las políticas de sintonía fina no pueden asegurar un sistema de crecimiento sostenido (RSA estable).

<sup>40</sup> Véase Burki-Perry, 1998a: 44.

Como ya ha sido muy bien estudiado por la *nueva economía de la información*, el mercado financiero<sup>41</sup> trabaja siempre sobre una falla: una relación asimétrica fundada en la perfecta des-información de los actores económicos que interactúan en el mercado financiero.<sup>42</sup> La falla de mercado en el sistema financiero —sus costos de transacción— puede atacarse atendiendo tres pilares fundamentales: (a) los contratos de préstamos, (b) los contratos de depósitos, y, (c) los problemas de representación.

Veamos cada uno de ellos por separado.

Cuadro 2  
Problemas lógicos en la secuencia de la reforma del Sistema Financiero (SF)



Las familias o los actores económicos con capacidad de ahorro concurren al sistema financiero como mediador fiable para colocar sus ahorros (excedentes de consumo). Los bancos se proponen como supervisores delegados de las empresas a las que les prestarán sus depósitos; por lo tanto, la clave aquí es el contrato de préstamo. Con la profundización del sistema financiero en el mundo moderno, los bancos se convierten en monopolios de la recolección y estandarización de la información sobre los clientes; información que no

<sup>41</sup> Uno de los primeros en abordar este tema fue Akerlof (1970: 473–494).

<sup>42</sup> El mercado financiero tiene dos problemas en torno a lo dicho *supra*: (i) por un lado existe una distribución imperfecta de la información entre los actores relevantes, pero por otro lado (ii) aun en el supuesto de obtener perfecta información, el problema del principal–agente implica una divergencia de incentivos. Por ejemplo, lo que es bueno para los depositantes no es lo que desean los administradores (o directivos) del banco, y los intereses de estos últimos pueden ser distintos de los de los accionistas.

es fácil de intercambiar en el mercado y que es decisiva en la toma de decisiones para prestar el dinero colocado en forma de depósito o como fondos de inversión<sup>43</sup>.

Si un banco no cuenta con la información suficiente para distinguir entre la rentabilidad de los proyectos buenos y los malos<sup>44</sup>, tendrá que cobrar una prima ‘imperfecta’ a todos los proyectos que apruebe.<sup>45</sup> Un sistema financiero que carezca de buenos bancos —un sistema cuyos bancos se preocupen poco por sistematizar la información de los riesgos del mercado y que lo cubran con primas imperfectas—, genera tasas de interés más altas,<sup>46</sup> lo que perjudica a los prestatarios que no están en condiciones de pedir prestado en otros mercados. Un mercado financiero dominado por la estrategia de los prestatarios de mala calidad es un mercado al que guía una selección adversa,<sup>47</sup> es decir, que deja fuera proyectos buenos que representan alto riesgo (p. e. tecnológicos, incubadoras de empresas, interfases entre universidades– empresas, etcétera).

Semejante mercado genera cuatro males típicamente latinoamericanos:

- a) La exclusión del sistema financiero y del crédito para la capacitación de recursos humanos, de los pequeños y medianos propietarios e industriales.
- b) La explotación de los consumidores en los créditos de los bienes de consumo durable.
- c) Las empresas prestatarias que intervienen en un mercado financiero dominado por la selección adversa tienen incentivos suficientes para captar ganancias extraordinarias de dinero fácil en las coyunturas internacionales, sin perder más que el escaso capital invertido a la vuelta del ciclo<sup>48</sup>. Ésta es la típica empresa de Latinoamérica, de operación a corto plazo, depredadora del mercado; en otras palabras, es la empresa capitalista que destruye el sistema capitalista.
- d) Un mercado financiero guiado por la selección adversa conduce de inmediato al riesgo moral (*i.e.* los bancos extrapolan las consecuencias de la selección adversa hacia sus depositantes, con lo que castigan sobre todo al pequeño ahorrador y sus derechos de propiedad). Así, la contra–cara del contrato de préstamo es el contrato de depósito. Si un ahorrador no puede identificar entre bancos buenos y bancos ‘malos’, se crea en el mercado una prima imperfecta que castiga a los bancos buenos. El proceso de selección adversa incrementa la tasa de interés pasiva que los bancos más riesgosos están dispuestos a pagar ; se incrementa, por ende, la tasa de interés activa, con lo que se perjudi-

<sup>43</sup> Aquí se ve claramente el dilema agencial entre restador/prestamista.

<sup>44</sup> De los que presentan los prestatarios, por supuesto.

<sup>45</sup> La prima se justifica para cubrirse frente al riesgo de financiar erróneamente un proyecto.

<sup>46</sup> Stiglitz y Weiss, 1981: 393–410.

<sup>47</sup> Rothschild y Stiglitz, 1976: 629–650.

<sup>48</sup> Burki y Perry, 1998a: 45.

ca la capacidad productiva de toda la economía.<sup>49</sup> Esto no es todo; el problema de la selección adversa da lugar a un proceso de riesgo moral que lleva a la crisis financiera en cuanto los depositantes se dan cuenta de la insolvencia de capital de los bancos malos. Así las cosas, la relación entre contratos de préstamo y contratos de depósito da lugar al problema de la representación de interese, *i.e.* le dan sentido y encarnadura al problema de la relación del principal y el agente.

En un mercado de primas imperfectas las empresas deudoras tienen incentivos y, por tanto, pueden arruinar al banco acreedor (principal) al menos de dos formas: desfigurando sus activos, es decir, volviendo más atractivo el proyecto de inversión de lo que es en realidad<sup>50</sup>, y utilizando los fondos prestados para desarrollar fines distintos de los exigidos para la aprobación del crédito.<sup>51</sup>

Los perjudicados con esta capacidad insuficiente de representación (es decir, de solución al problema de la gestión) son los empresarios responsables de —y dedicados a— empresas productivas a largo plazo, los ahorradores y los contribuyentes que deben pagar los rescates bancarios con sus impuestos. Pero no sólo las empresas prestatarias ‘malas’ tienen consecuencias adversas en la cadena crediticia de un país; los propios bancos pueden tener (y muchas veces tienen) intereses que bloqueen el flujo crediticio a toda la economía. Cuando se imposibilita la acción colectiva de los pequeños ahorradores para supervisar la liquidez y el capital de los bancos, el comportamiento de los bancos ‘malos’ puede ser de *free-rider*. Ante la imposibilidad de los ahorradores de identificarlos y penalizarlos, se genera una estructura de incentivos perversa que afecta negativamente el ciclo económico.

En situaciones de selección adversa y riesgo moral los ejecutivos de los bancos tienen incentivos suficientes para defraudar a los depositantes en aras de buscar un mayor beneficio propio y para sus accionistas. Puesto que la situación de selección adversa es el dispositivo perfecto para legitimar operaciones riesgosas con el menor capital (respaldo) involucrado,<sup>52</sup> los bancos son el otro lado dinámico de los prestatarios

<sup>49</sup> Más adelante se verá por qué los bancos menos riesgosos (bancos buenos) que no tendrían que incrementar la tasa de interés activa, terminan haciéndolo para sobrevivir y especular en el mercado financiero. La explicación, aunque parcial, está en que el mercado financiero es un típico mercado incompleto en el que, de no haber una institución de *gobierno vertical* sobre toda la industria, no es posible que los bancos oferten productos financieros por debajo del valor que los clientes están dispuestos a pagar (en este caso los clientes son los prestatarios). Sobre el tema de los mercados incompletos véase Stiglitz, 1986.

<sup>50</sup> Dominancia de selección adversa basada en información imperfecta e insuficiente.

<sup>51</sup> Dominancia de riesgo moral basado en una conducta que viola los contratos y que afecta la solvencia del banco ante los depositantes por la imposibilidad de cobrar el préstamo realizado. Éste es un problema típico de falla del sistema financiero al monitorear la ejecución y el desarrollo del proyecto de las empresas prestatarias.

<sup>52</sup> Se puede llegar al caso en que los ejecutivos tiendan a quebrar al banco perjudicando no sólo a los depositantes sino a los accionistas (Burki-Perry, 1998a: 45).

riesgosos e incumplidores; de manera que ni los depositantes ni los accionistas pueden controlar a los ejecutivos, ni los ejecutivos ni los accionistas pueden controlar a las empresas prestatarias. No sólo se trata, en definitiva, de un mercado incompleto, sino de un mercado dirigido por actores depredadores que produce un equilibrio sub-óptimo dominado por el teorema del depredador/presa. Coincidimos con los partidarios del CW en que con un mercado financiero semejante es imposible construir un sendero de crecimiento sólido y tener un desarrollo a largo plazo.

La necesidad de reformar el sistema financiero responde a que actualmente genera los siguientes problemas:

**Problema 1:** quienes generan el excedente no tienen autoridad institucional ni jurídica para controlar el uso que el sistema bancario hace de éste.

**Problema 2:** el sistema financiero gestiona el excedente en un ambiente institucional que carece de dispositivos para incentivar o castigar a las empresas depredadoras que destruyen las bases de un sistema capitalista fuerte.

**Problema 3:** ante la falta de mecanismos sólidos de representación, *i. e.* mecanismos de solución de los problemas entre principal y agente, la conducta *free-rider* incentiva la especulación y las debacles financieras recurrentes expoliadoras de los ahorros de los depositantes.

Si vemos a la institución financiera como elemento propulsor de un crecimiento sostenido, podemos decir que toda reforma financiera debe:

- a) atenuar los problemas de representación, dada la imposibilidad de cambiar las condiciones de información imperfecta del sistema financiero.
- b) fundar las soluciones de la reforma financiera ya no en los precios sino en la construcción de instituciones; es decir, en pactos o consensos que reduzcan el costo de transacción entre los actores relevantes. La reforma financiera debe construir una capacidad de *governanza horizontal* que permita crear mecanismos sólidos de representación para minimizar los problemas de gestión y hacer al mercado lo más competitivo y recurrente posible.
- c) crear una red densa y flexible de regulación, verificación prudencial y castigo que el Estado dirija, tendente a consolidar la *governanza vertical*.
- d) trasladar la falla del mercado —de la información asimétrica asociada con problemas sustantivos—, al estado de derecho, máxima instancia de resolución y garantía de los contratos.
- e) transformar la falla del mercado en una falla del Estado, toda vez que éste no puede asegurar la provisión del bien público por excelencia de este merca-

do: la protección y la regulación bancarias para asegurar un funcionamiento eficiente del sistema de crédito, corazón del sistema capitalista moderno.

En el registro del neo-Consenso de Washington, una política de reforma financiera eficaz para América Latina debe atacar simultáneamente la falla del mercado financiero en los contratos de préstamo y en los contratos de depósito. La reforma institucional (*i. e.* la creación de soluciones que no se basen en los precios) debe ejecutarse en sincronía con una profunda reforma de los sistemas judicial y educativo del Estado. El primero por ser el refugio de la falla del mercado y el segundo por ser crucial para que la reforma financiera contrarreste, mediante la generación de capital humano, las inequidades distributivas producidas por las reformas de primera generación.

Dadas las asimetrías informativas, *i. e.* la falla del mercado, sabemos que el funcionamiento de ‘la mano invisible’ en el mercado financiero no es adecuado. Para que este mercado funcione correctamente es preciso crear dispositivos institucionales de regulación y protección, y profundizar —no reprimir— el desarrollo del sistema financiero<sup>53</sup>. El Banco Mundial ha sugerido la creación de redes de protección *ex ante* en América Latina como el mecanismo ‘correcto’ de regulación y *governanza* para el desarrollo de la liberalización y la apertura a los mercados internacionales.<sup>54</sup>

Una buena red de protección *ex ante* aplicada prudencialmente asegura la provisión de incentivos que permitan, por un lado, la defensa irrestricta de los derechos de propiedad de los depositantes, y por el otro, el control del endeudamiento de los prestatarios en un marco de regulación adecuado. La red de protección, agenda de trabajo clave para enmendar las reformas, se asienta —de acuerdo con los partidarios del neo-Consenso de Washington— en tres elementos: la composición del capital, la supervisión prudencial y el cierre o las políticas de salida. Estos tres elementos están presentes tanto en la relación depositantes/bancos como en la relación bancos/empresas prestatarias.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> La represión financiera es conocida en la jerga convencional como lo opuesto a la liberalización financiera y es una política incorrecta de manejo de la falla del mercado regulando perniciosamente el flujo crediticio (McKinnon, 1973).

<sup>54</sup> El Banco Mundial prefiere para América Latina la creación de una red de protección *ex ante* con posibilidades de correcciones flexibles adecuadas, antes que una política de protección discrecional *ex post* (Burki-Perry, 1998a: capítulo 3).

<sup>55</sup> El elemento más complejo es la política de cierre o de salida. En la relación banco/prestatario esto significa la liquidación anticipada de la deuda para evitar, por motivos precautorios, efectos indeseados mayores. Esto se puede hacer de muchas maneras, incluyendo la invitación forzada a capitalizar a la empresa prestataria mediante la absorción de otra empresa o su fusión. En la relación banco/depositantes tiene que ver con la imposibilidad del banco de cumplir sus obligaciones con los depositantes. Al respecto la propuesta del Banco Mundial es ambigua; por un lado sostiene, al igual que nosotros, que las redes de protección *ex post* siempre cargan el costo privado sobre los contribuyentes, pero por otro, afirman que la política de cierre de los bancos es un tema delicado y que no existe consenso sobre cuál es la política idónea para ello. En el mejor de los casos recomiendan la capitalización del banco con problemas de liquidez con la entrada de nuevo capital internacional.

La liberalización financiera y cambiaria permitiría, entonces, profundizar y consolidar una reforma institucional tendente a solucionar de raíz los problemas de las fallas del mercado en el sistema financiero latinoamericano,<sup>56</sup> gracias a la entrada de capitales a la industria financiera, a una mejor tecnología organizativa de los bancos de primer nivel mundial, a las aseguradoras de riesgos y a las calificadoras de riesgo crediticio. De modo que para los reformadores de la segunda generación la solución que no se funde en los precios, (sino, por ejemplo, en sólidas instituciones que regulen la falla del mercado financiero), consta de un conjunto de recetas que principia con la creación de bancos centrales independientes<sup>57</sup> capaces de otorgar prudencialmente préstamos de última instancia, supervisar los seguros de protección de los depósitos, vigilar los requisitos mínimos de capital<sup>58</sup> y ejecutar prudentemente las políticas de salida.

Resumamos. Los reformadores de la segunda generación están convencidos de que el trabajo de sintonía fina en una solución que no se funde en los precios, los pone en condiciones de generar una reforma institucional profunda que regule un ciclo de crecimiento estable de las economías latinoamericanas. Esto es, si solucionamos la principal falla del mercado financiero mediante una buena red de protección y una correcta *governanza vertical* que regule prudencialmente el sistema, estaremos en condiciones de rectificar las consecuencias indeseadas de las reformas de primera generación.

Si implementamos al mismo tiempo la reforma institucional del sector financiero y una reforma del sistema judicial y del sistema educativo, podremos atacar sincrónicamente la pobreza y el desempleo. Los partidarios del neo-Consenso de Washington creen que están en condiciones de hacer viable el RSA en América Latina; consideran que una ‘buena’ reforma institucional del sistema financiero podría:

- a) mejorar la suerte de los menos dotados, en la medida en que las leyes respetaran los derechos de los pequeños ahorradores mediante reglas duraderas e incentivos correctos a largo plazo;
- b) eliminar o atenuar los problemas de selección adversa y apoyar sustantivamente los créditos a pequeñas empresas y al financiamiento del capital humano;

<sup>56</sup> En este sentido los reformadores de la segunda generación conciben las reformas como elementos acumulativos a la transformación institucional de la primera generación, *i. e.* liberalización financiera y apertura comercial.

<sup>57</sup> La implementación de Bancos Centrales independientes ha sido una constante preocupación y ocupación de los reformadores durante gran parte de los primeros años de la década de los noventa.

<sup>58</sup> Es por todos sabido que no hay consenso dentro del saber convencional acerca de cuál es el umbral mínimo de capital requerido para un Banco. Si el capital requerido es alto, implica un incremento en las tasas de intereses activas y disminuye por tanto la profundización financiera, *i. e.* la ampliación del crédito como impulsor del capitalismo. También se sabe que la liberalización financiera global, *i. e.* la mundialización financiera, genera altas presiones para deshacerse del excedente de capital de los bancos.

- c) reformar el sistema educativo (de favorecer al rico a favorecer al pobre), lo que se traduciría a mediano plazo en un incremento espectacular del capital humano de la sociedad.<sup>59</sup>

Ahora bien, si situamos las reformas y a los reformadores en el mejor de los mundos posibles —en donde las reformas ideales tienen lugar en condiciones óptimas de aplicación— todavía podemos señalar un “constructo” epistemológico deficiente. A continuación mostramos cómo aun en el mejor de los mundos posibles, la reforma institucional del sistema financiero falla porque es incompleta sistémicamente.

Estamos de acuerdo con los partidarios de las reformas de segunda generación en que:

- a) el mercado financiero se asienta en una falla del mercado que es preciso solucionar para instaurar mecanismos de financiamiento competitivos para el crecimiento y el desarrollo de las sociedades latinoamericanas.
- b) debemos enfrentar eficientemente las “externalidades” que impiden que la mano invisible del mercado haga converger adecuadamente los intereses privados con los sociales; por lo tanto, la creación de una sólida *governanza* promoverá el bienestar social.
- c) atacar esas “externalidades” significa, a grandes rasgos, enfrentar:
  - c.1) la asimetría informativa que afecta a los contratos de préstamo y de depósito, y
  - c.2) la incompatibilidad de incentivos que descansa en la falta de resolución de los problemas de la relación de principal y agente que dominan la industria financiera.<sup>60</sup>

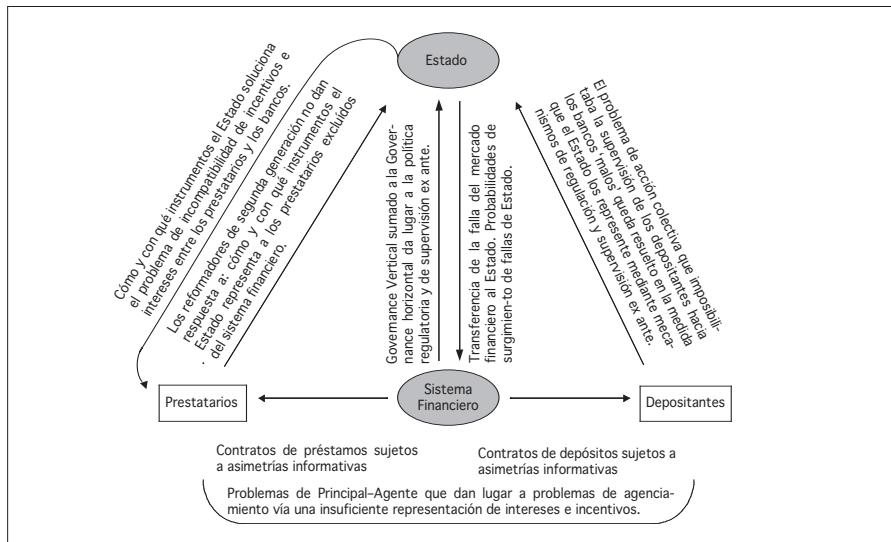
No coincidimos, en cambio, con las propuestas de reformas de segunda generación en su negativa a considerar a la economía como un sistema, *i. e.* la vinculación estrecha entre los factores monetarios y la producción del excedente. Las anteojeras ideológicas de estos reformadores no les permiten entender que el problema es sistémico. *Ellos* creen que la falla del mercado financiero se va a solucionar cuando diseñemos una correcta red de protección *ex ante* que permita crear mecanismos prudenciales, a la vez que compatibilicemos los incentivos con los intereses, lo que implica que el Estado de Derecho representará imparcial y eficazmente los intereses de los ahorra-

<sup>59</sup> Por supuesto que el problema del desempleo no sólo radica en que los desempleados no encuentran trabajo por sus bajas calificaciones sino en problemas de falta de inversión u oportunidades de negocios que tienen una naturaleza diferente de los primeros.

<sup>60</sup> a) y b) están fuertemente correlacionados; por tanto los trataremos conjuntamente.

### Cuadro 3

#### Reformas de segunda generación en el sistema financiero. Limitaciones sistémicas de los reformadores de segunda generación



*¿Un atajo al Paraíso? Un análisis de la construcción epistemológica del modelo 'bietápico' de las reformas estructurales*

197

dores.<sup>61</sup> Nadie puede negar que esta recomendación es correcta, pero ésta es sólo una parte de la historia y quizás no la más significativa para el crecimiento.

El problema con las reformas de segunda generación comienza cuando se presta la suficiente atención al cuadrante izquierdo<sup>62</sup>, los contratos de préstamo, como, por ejemplo, al uso de los ahorros de los depositantes. El problema está en el grado de incongruencia entre los objetivos de la política y su aplicación. Los reformadores de la segunda generación desean, por un lado, aminorar con los ajustes finos en las instituciones<sup>63</sup>, las desigualdades generadas por la aplicación de las reformas de primera generación; y por el otro, construir con la misma reforma institucional, una red de protección óptima que emule eficientemente los mecanismos del mercado. De modo que la anteojera es doblemente peligrosa: pretenden ofrecer un conjunto de políticas contra la desigualdad y, al mismo tiempo, regular eficientemente la falla del mercado. A continuación demostraremos que no logran ni lo uno ni lo otro; que se trata de un falso atajo al paraíso.

<sup>61</sup> Este es el cuadrante derecho del cuadro expuesto *supra*.

<sup>62</sup> Véase el cuadro *supra*.

<sup>63</sup> Léase la creación de una red de protección *ex ante*.

Los reformadores de la segunda generación sostienen que, en relación con los contratos de préstamo —a diferencia de los contratos de depósito<sup>64</sup>—, las soluciones voluntarias (no de precios) son suficientes para eliminar la falla de mercado por el lado de la canalización de los ahorros. Las formas institucionales con que una empresa deudora (prestatario ‘malo’ en la jerga) puede dañar a un banco (como por ejemplo, las fallas del mercado en los contratos de préstamo), pueden solucionarse mediante un conjunto de políticas comerciales extenso y pormenorizado<sup>65</sup>, que pueden sintetizarse en exigencias mínimas de capital y de mecanismos de supervisión y de cierre.

Estos tres elementos permiten, según los reformadores, disminuir el costo de intermediación y construir una política de identificación nítida de los prestatarios ‘prudentes’ y los prestatarios ‘riesgosos’.<sup>66</sup> De esta manera, lo que se requeriría para solucionar este *lado* de la falla de mercado del sistema financiero es que el Estado brindara con eficacia un conjunto de bienes públicos de calidad, entre los que cabe destacar: a) la plena defensa de los derechos de propiedad a un costo reducido (sistema judicial que funciona eficientemente), y b) leyes de quiebra que permitan la profundización financiera; esto es, que los bancos y entidades prestamistas puedan hacer uso, por la vía del sistema judicial, de los mecanismos prudenciales de supervisión y cierre de las empresas prestatarias ‘malas’.<sup>67</sup>

La propuesta de reforma de los reformadores debe tener unas enormes anteojeras para creer que con eso logra:

- a) crear un sistema de crédito que permita el acceso a los más desaventajados de la sociedad, y

<sup>64</sup> Como ya lo mencionamos, los ahorradores se ven dominados por las soluciones del tipo de las *free riders*. Para evitar “externalidades” negativas más onerosas (como los retiros masivos de fondos, la incomparecencia en los sistemas de pagos, destrucción general del sistema crediticio, etc.), es preferible que el Estado represente organizativa y jurídicamente los intereses de los ahorradores. La solución a la falla del mercado financiero implica desplazar el riesgo a la totalidad de los contribuyentes. Si la red de protección *ex ante* funciona bien, ese desplazamiento es un *second best* que no produce distorsiones ulteriores entre los beneficios privados y los sociales, de tal manera que la red cambiaría el comportamiento distorsionador sin gran costo para el mecanismo de mercado (véanse Burki-Perry, 1998a: 47-8 y nota 13).

<sup>65</sup> Entre ellas cabe mencionar: la mejora en los sistemas de selección, la creación de centros de deudores, la mejora en la tecnología jurídica de los contratos, el registro de las garantías exigidas, las auditorías externas, la representación del banco en la empresa prestataria, etcétera.

<sup>66</sup> Véase Burki-Perry, 1998a: 46.

<sup>67</sup> Como se puede observar, uno de los pedidos más enérgicos del FMI a Argentina posteriores a la incomparecencia es justamente éste: la creación, sanción y ejecución de una nueva ley de quiebras. Sin una ley de quiebras que compatibilice intereses e incentivos no es posible tener un sistema de créditos y, por lo tanto, tampoco un capitalismo maduro.

- b) permitir una profundización del sistema crediticio al servicio de la producción; es decir, la maduración del sistema capitalista en América Latina.

Si bien los reformadores de la segunda generación reconocen los esfuerzos teóricos de la nueva economía política —economía de costos de transacción y de la información—, dejan de lado considerar los límites a la existencia de los *spot market tradings*, la cuestión de cómo hacen los prestatarios para que las cosas se hagan; es decir, cómo hacen los verdaderos capitalistas —los que asumen el riesgo productivo— para encontrar un marco institucional que refleje sus intereses, o de cómo evitan los empresarios el abuso de los bancos en lo que respecta a sus políticas crediticias.<sup>68</sup>

Por omisión técnica, fruto de la gruesa anteojera ideológica, este punto está ausente en las propuestas de los reformadores de la segunda generación. Ahora bien, esta *ausencia* tiene graves implicaciones para el neo-Consenso de Washington. Los reformadores suponen que la transferencia de la falla del mercado emergente de los depositantes a los contribuyentes es suficiente para producir un efecto de arrastre de la eficiencia del sistema bancario y sus organizaciones hacia la falla del mercado por el lado de los préstamos.

La idea originaria de los reformadores de la segunda generación es que la red de protección adecuada para coordinar la industria financiera es una política económica que permita domeñar las desigualdades o resultados indeseados de las reformas de primera generación. Sin embargo, la idea de que la asimetría informativa, conjuntamente con la falta de mecanismos legales para hacer cumplir los contratos, conduce a un problema de ‘imperfección’ que impide otorgar créditos a largo plazo es parte de la historia, pero no así la totalidad del problema que aqueja al sistema crediticio en las “economías emergentes”. La ejecución deficiente de los contratos no es la única causa de la inexistencia de un mercado de capitales a largo plazo; el otro elemento preponderante es que la inversión está anclada en una falla del mercado.

El complejo industrial y tecnológico no sólo presta atención a la deficiente ejecución de los contratos y a los problemas de incentivos que relacionan negativamente el crecimiento y la desigualdad del ingreso; la falla del mercado de inversión toma

<sup>68</sup> Por ejemplo, excesivos sistemas de elección, imposición de elevados mínimos de capital, políticas de cierre inducidas obscuramente, etcétera. O, para ponerlo en los términos de los reformadores de la segunda generación, por qué podríamos decir que una política de supervisión *ex post* se vería como una arbitrariedad política sobre el sistema bancario y, en cambio, una política de los bancos para las empresas prestatarias se consideraría técnicamente neutral, o eficiente en tanto sistémica. ¿No acaso delega así el Estado al sistema bancario, y a cada banco en particular, atribuciones de selección, supervisión y cierre de las empresas prestatarias, en contra de los principios rectores de la libertad de empresa, particularmente cuando el sistema bancario tiene una forma de “oligopolio”?

en cuenta otro tipo de distorsiones: aun suponiendo el mejor de los mundos posibles, las reformas fallan por la falta de dirección de la inversión, lo que choca naturalmente con el supuesto de que el mercado asegura la inversión óptima. Como se ha documentado, los países que construyeron un mercado de capitales eficiente a largo plazo han tenido que solucionar el problema de la *coordinación artificial* de los encadenamientos industriales. Y este punto ha sido ignorado sistemáticamente por los partidarios del Consenso de Washington.

Recapitulemos; en este apartado demostramos que:

- a) el modelo constituido en dos etapas no puede solucionar, ni en el mejor de los mundos posibles, los desafíos de *coordinación artificial* impuestos por las consecuencias sub–óptimas de las reformas de primera generación.
- b) los resultados sub–óptimos de las reformas de primera generación son independientes de las condiciones ideales de aplicación de las reformas.
- c) estos resultados sub–óptimos dependen de una deficiente construcción epistemológica que no toma en cuenta la fase institucional de la relación de las dimensiones monetaria y real de la economía (Hipótesis exploratoria demostrada —*quod erat demonstrandum*).

Después de este largo análisis quizás el lector deguste un sabor amargo por el sentido fatídico de los hechos que se expresa en las siguientes líneas: ‘Supongamos que doy por buena su demostración de que el debate sobre la pertinencia histórica y lógica del modelo constituido en dos etapas es irrelevante, y que acepto, con el *hedonista político*, *i. e.* los ciudadanos benthamianos, que lo significativo es el “constructo” epistemológico insuficiente. Podría inferir, por lo que usted explica, que el debate sobre el CW ha llegado a un punto muerto, que ha cumplido un destino ciego y contingente. Sólo nos quedaría cuestionar las reformas en sí mismas, o preguntnos cómo reformar las reformas’. Quizá el hipotético lector tenga razón.

Por este motivo incluyo, a modo de conclusión o cierre, un análisis del texto ya clásico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en donde se ancla el problema de ‘reformar las reformas’. Pero le advierto al lector que seguiré siendo escéptico y que concluiré con dos inconsistencias lógicas resultantes del empeño axiológico de compatibilizar los cuernos de un dilema: el conservadurismo financiero y las demandas de equidad. O dicho de otra manera, describiré cómo compatibilizar las prescripciones macroeconómicas de las reformas de primera generación y las demandas de reformas institucionales visibles a partir de las consecuencias sub–óptimas de las reformas de primera generación.

### A modo de conclusión: ‘reformar las reformas’ entre las demandas de equidad y el conservadurismo financiero:

“Bajo el sistema del *laissez-faire*, el nivel de empleo depende, en gran medida, del llamado nivel de confianza. (...) Esto da a los capitalistas un poderoso control indirecto sobre la política gubernamental (...). Pero una vez que el gobierno aprende el truco de aumentar la ocupación por medio de sus compras, este poderoso medio de control pierde eficacia. (...) La función social de la doctrina de las ‘finanzas sanas’ es hacer que el nivel de empleo dependa del ‘estado de confianza’.” Kalecki, 1977: 160.

“¿En qué grado es posible tener un debate responsable y pacífico sobre la necesidad de sopesar las demandas contrapuestas de compromiso social y de conservadurismo financiero? En buena medida dependerá de la manera en que se proponga tal debate.” Sen, 2000: 46–7.

### De Washington a Washington: el surgimiento del “disenso”<sup>69</sup>

El *Disenso de Washington* principia con las habituales estadísticas del fracaso económico latinoamericano de los noventa ya mencionadas en este trabajo, pero el añadido se concentra en una crítica al Consenso de Washington. El CW estaba, según los autores de marras, demasiado concentrado en el crecimiento y en las políticas de liberalización financiera y comercial; en otras palabras, en el ‘Washington de los años ochenta había cierto desdén por los temas de equidad’.

A juicio de Birdsall y de De la Torre (2001), los criterios de eficiencia que orientaron el Consenso de Washington dejaron fuera, *ex profeso*, la problemática (o dimensión) de la equidad. El Disenso de Washington viene a llenar ese vacío intelectual y pragmático; la preocupación por la equidad y las políticas en pro de los pobres son centrales en un ambiente *post-Consenso de Santiago*. En un nuevo ambiente institucional, léase con tecnocracia y dirigencia política, más perceptivo ante la problemática de la pobreza y la inequidad, es posible tener una perspectiva más amplia que la

<sup>69</sup> A las 8:30 de la mañana del jueves 13 de marzo de 2001 en el *Carnegie Endowment for International Peace* se presentó en público lo que había circulado en formato restringido entre algunos pocos privilegiados, *The Washington Contentious*. La conferencia de prensa fue la forma elegida para presentar al público un nuevo documento prescriptible (*Economic Policies for Social Equity in Latin America*) sustentado en el trabajo de la *Comisión para la Reforma Económica en Sociedades Latinoamericanas sin Equidad*. Esta Comisión fue dirigida por los autores del documento de marras, Nancy Birdsall (*Carnegie*) y Augusto de la Torre (*Banco Mundial*), pero contó desde sus inicios, como miembros fundadores, con rabiosos defensores del Consenso de Washington como: Peter Hakkim (*Inter-American Dialogue*), Moisés Naím (*Foreign Policy*) y el entonces nuevamente Ministro de Economía de Argentina, Domingo Felipe Cavallo.

del Consenso de Washington.<sup>70</sup> Sin embargo esa perspectiva más amplia (que incluye la equidad) no deja de rendir tributo al paquete de reformas del Consenso de Washington. Como es lugar común, Birdsall y De la Torre (2001) defienden elípticamente un sinsentido lógico, la aplicación de las políticas del Consenso de Washington; aducen que de no haberlas aplicado los resultados macroeconómicos de América Latina habrían empeorado. Así, reconocen asombrosamente que la aplicación de las recetas del Consenso de Washington empeoró la inequidad; sin embargo, afirman que los latinoamericanos debemos ser conscientes de que, de no haberse aplicado, estaríamos mucho peor. Extraña forma de argumentar, aunque las causas de la aplicación de las recetas del CW no son ‘obvias’.<sup>71</sup>

¿Qué significa, entonces, “políticas económicas tendentes a asegurar la ‘equidad social’ en América Latina”? Birdsall y De la Torre (2001) toman como fundamento una serie de estudios, muchos de ellos econométricos, de la correlación negativa del crecimiento y la desigualdad.<sup>72</sup> Sintetizan la problemática de la equidad, en última instancia, en un círculo perverso: la pobreza y la desigualdad no dan lugar a una tasa de crecimiento razonable, y este bajo nivel de crecimiento agrava la pobreza y la desigualdad. De esta manera, sostienen los autores que la pobreza y la desigualdad son, antes que consecuencias, las principales *causas* de la baja tasa de crecimiento en la región. De modo que la inequidad social es llevada forzadamente al terreno analítico expuesto en el apartado anterior. Por lo tanto, el desarrollo insuficiente del mercado de capitales, los problemas de azar moral, el financiamiento insuficiente de la educación y los sistemas de justicia lentos e ineficaces, preservan y protegen el círculo perverso en el que se encuentra América Latina.

Ante la pregunta de los autores del Disenso de Washington sobre cómo puede América Latina romper su círculo vicioso, Birdsall y De la Torre (2001) proponen un decálogo de “herramientas para la equidad” que los gobiernos de la región deberían emplear en una “agenda política interna”, no sólo para reducir la pobreza y la desigualdad sin afectar el crecimiento y la eficiencia económica, sino también para crear “sociedades visiblemente más justas”. Como sus propuestas están poco desarrolladas, no las vamos a tratar aquí; en cambio, vamos a focalizar el análisis realizado por la CEPAL.

<sup>70</sup> Según Birdsall y De la Torre (2001: cuadro 2), mucho han favorecido los compromisos de los organismos multilaterales de crédito (por ejemplo, los compromisos de fijar metas concretas para el desarrollo, la mortalidad infantil y el analfabetismo; la instauración por parte del FMI de su línea de ‘Facilidades para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza’), y el cambio registrado en las perspectivas académicas reflejadas en el trabajo del BID (1999) intitulado *Afrontar la desigualdad en América Latina*, y el reciente texto del BM (2001), *Lucha contra la pobreza*.

<sup>71</sup> Durante los noventa la dirigencia técnica y política de AL aplicó ‘con firmeza’ el paquete de reformas, a juicio de Birdsall y De la Torre (2001), por ‘motivos obvios’. Sin embargo lo obvio no explicitado, sobre todo cuando no es compartido, puede ser una excelente forma ya usual de convertirlo en exótico.

<sup>72</sup> Tendremos oportunidad de tratar este tema en el capítulo 5 del presente estudio.

### Cómo reformar las reformas: *Desarrollo, equidad y ciudadanía*

Los primeros días de abril de 2000 se presentó en México D. F., en el marco del vigésimo octavo período de sesiones de la CEPAL, el documento institucional titulado *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. Encabezó la presentación el Sr. Ocampo, Secretario Ejecutivo, con la versión preliminar.<sup>73</sup>

*Equidad, Desarrollo y Ciudadanía* representa un gran esfuerzo de sistematización crítica y audaz de lo ocurrido estos últimos años de implementación rabiosa del *core* de políticas del Consenso de Washington. Un punto de arranque ordenador es su tratamiento contundente —e ideográfico— de la evolución de las generaciones de reformas. Según la CEPAL (2000: 44) referirse a las etapas del Consenso de Washington como la sucesión de generaciones de ‘reformas’ es contraproducente analítica y políticamente. La CEPAL tiene tres objeciones (analíticas e ideográficas) contra los defensores de las generaciones de reformas:

- a) el concepto de reformas de segunda generación tiene muchos significados alternativos que dependen contextualmente de los emisores del discurso<sup>74</sup>;
- b) la relación entre los logros de las reformas de primera generación y los desafíos que enfrentan las reformas de segunda generación no es sistemática; luego, más que de ‘consolidación de las reformas’ debe hablarse de ‘reformar las reformas’<sup>75</sup>; y,
- c) a diferencia de lo que propugna el Disenso de Washington, la incorporación de la equidad como centro nodal de un nuevo modelo de desarrollo no es la culminación apoteótica de las reformas de tercera generación, sino la concepción de un nuevo modelo de desarrollo y su ejecución.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Entre la versión preliminar a la que tuvimos acceso electrónico a mediados de mayo de 2000 y las dos versiones definitivas que circulan en las cadenas de distribución del conocimiento, no hay cambios perceptibles. Las dos versiones impresas son la editada por Naciones Unidas–CEPAL y CEPAL–Alfaomega Editores, Santiago de Chile y Santa Fe de Bogotá, respectivamente.

<sup>74</sup> “La ‘segunda’ generación de reformas tiene tantos significados como interpretaciones pueda haber de lo que es un adecuado ‘desarrollo institucional’, foco de atención de quienes la propugnan.” (CEPAL, 2000: 44).

<sup>75</sup> “De hecho, el concepto de ‘generaciones’ de reformas —subraya la CEPAL (2000: 44)— lleva implícita la visión de que se trata de procesos lineales y universales en los que los logros de etapas anteriores permanecen inmodificables, como cimientos sobre los cuales se construyen los nuevos pisos del edificio. Sin embargo, esta afirmación resulta inapropiada cuando —como es el caso— la fragilidad de algunos de los cimientos da lugar a problemas que luego se trata de resolver en etapas posteriores.”

<sup>76</sup> “La necesidad de mejorar los resultados de los estilos de desarrollo predominantes en términos de **equidad** puede presentarse como un llamado a una ‘tercera’ generación de reformas, que sitúe la **equidad** en el centro de la agenda de las políticas. Pero ésta no es la manera más apropiada de formular la necesidad de esta reorientación.” (CEPAL, 2000: 44, las negritas son destacadas por el autor).

De esta manera, la CEPAL (2000) sistematiza la experiencia de la década de los noventa en torno a tres hipótesis exploratorias:

- a) Si bien la CEPAL concuerda con las ‘formulaciones más generales’ de las políticas del Consenso de Washington<sup>77</sup>, lo que implica valorar la consolidación de los ‘logros en materia macroeconómica’, cree que las consecuencias indeseadas se debieron a las ‘reformas de primera e incluso de segunda generación’, por lo tanto la CEPAL (2000) propone ‘reformar (ineludiblemente) las reformas’.<sup>78</sup>
- b) La propuesta de la CEPAL de ‘reformar las reformas’ no sólo pone en duda la existencia de las ‘soluciones únicas y universales’ pregonadas por los *reformadores*, sino que también cuestiona técnica e ideográficamente el entramado de proposiciones que el *saber convencional* ofrece como reforma institucional. La CEPAL no sólo postula que no hay una forma única de reformar sino que enjuicia el contenido mismo de las reformas. Este cuestionamiento tiene una faceta técnica –visualizada en la relación entre manejo macroeconómico y reforma institucional en el ámbito social–, y una faceta ideográfica —que se vislumbra cuando postula repensar el alcance, la forma y el contenido de la propia política social—.

La principal hipótesis exploratoria de la CEPAL (2000) relativa a la problemática de las reformas y el desarrollo institucional queda de manifiesto en la creencia de que no hay incompatibilidad entre una política pública activa y la potenciación de la institucionalidad del mercado. Lo anterior se puede sintetizar como sigue: la CEPAL (2000) afirma que las ‘políticas públicas’<sup>79</sup>, *qua* sumatoria de las acciones estatales y públicas no estatales, es la dimensión de *governanza* adecuada para superar la falsa antinomia entre las fallas de mercado y las fallas de gobierno.<sup>80</sup>

- c) El pasaje de ‘consolidar las reformas’ a ‘reformar las reformas’ propuesto por la CEPAL no sólo abre el abanico de posibilidades a múltiples reformas insti-

<sup>77</sup> “La CEPAL comparte ciertamente la formulación más general de los elementos de este consenso; es decir, la necesidad de construir sobre los logros en materia de reducción de los déficit fiscales y de la inflación, el fortalecimiento de la inserción en la economía mundial, la mayor participación del sector privado y la mejoría de la eficiencia del Estado...” (CEPAL, 2000: 44).

<sup>78</sup> La CEPAL considera “que en algunos casos las reformas de ‘primera’, e incluso quizás las de ‘segunda’ generación, son la causa de algunos de los problemas que se enfrentan y que allí será necesario, por lo tanto, ‘reformar las reformas.’” (CEPAL, 2000: 44).

<sup>79</sup> “‘Lo público’ —sostiene la CEPAL— debe ser visualizado como el espacio de los intereses colectivos más que como lo ‘estatal’.” (CEPAL, 2000: 20).

<sup>80</sup> CEPAL, 2000: 45.

tucionales, sino que sitúa la ‘política pública’ como el elemento dinamizador y reformador de la frágil densidad institucional latinoamericana, lo que ha permitido a la CEPAL introducir la problemática de la ‘equidad’ en el centro del debate sobre los patrones de desarrollo sustentable para la región.<sup>81</sup>

Así, la CEPAL se propuso *de-construir* la secuencia de las reformas introduciendo la dimensión problemática de “reformar las reformas”. Al introducir el “valor” consecuencial de las reformas, *i. e.* poner en tela de juicio la legitimidad universal de las reformas institucionales, la CEPAL argumenta en favor de una reforma y un fortalecimiento institucionales múltiples y radicales, situados por encima de las potencialidades locales de la “política pública”. Pero al mismo tiempo señala que fortalecer las “políticas públicas”, no significa dejar de promover la institucionalidad del mercado. Propone, por tanto, diseñar un nuevo patrón de desarrollo guiado por el objetivo de la equidad.

### El desafío de la coordinación artificial

Desde el punto de vista regional, América Latina necesita un crecimiento del orden de un 4% del ingreso por habitante para reducir progresivamente la brecha que nos separa de los países desarrollados. Esto exigiría un crecimiento del PIB de cerca del 6% anual<sup>82</sup>, tasas de inversión promedio del 28% del PIB, tasas de ahorro doméstico del orden del 25%, y tasas de incremento real de las exportaciones de entre el 10 y el 12%.<sup>83</sup> La tasa de crecimiento demográfico entre 1950 y 1980 fue del 2.7% anual, y en la década de los noventa fue del 1.7%, mientras que la población económicamente activa (PEA) creció a una tasa del 2.7% y 2.6% respectivamente. Si consiguiéramos eliminar el desempleo, este bono demográfico permitiría lograr mayores tasas de crecimiento de la producción per cápita. El crecimiento del 4% del ingreso per cápita permitiría reducir los niveles de extrema pobreza en la región, en la medida en que la relación del capital y el producto optimizara el bono demográfico con la creación de empleos productivos y estables. Si se consiguieran esos indicadores de desenvolvimiento, el régimen social de acumulación propuesto por el CW, seguramente sería viable.<sup>84</sup>

<sup>81</sup> La CEPAL sostiene que el eje principal de los patrones de desarrollo debe estar guiado por el principio de la equidad, y sentencia al respecto: “no puede ni debe ser otro su objetivo cuando se trata en general —en América Latina más que en el Caribe de habla inglesa— de los países con mayores niveles de desigualdad del mundo.” (CEPAL, 2000: 45).

<sup>82</sup> CEPAL, 1996.

<sup>83</sup> CEPAL, 2000: 45.

<sup>84</sup> Decimos viable, no que generará una distribución del ingreso equitativa y que incrementará el bienestar de los ciudadanos.

Dado el contexto de las reformas que han de emprenderse, deben continuar las reformas orientadas a fortalecer el mercado<sup>85</sup> y, de ser necesario, las intervenciones ‘amigables con el mercado’<sup>86</sup>. En este sentido, las reformas implementadas deben considerarse, más allá de sus fracasos “relativos”, como un “activo social” de gran valor y articularse con nuevas políticas que hagan creíbles los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). A esto podría reducirse, en términos generales, el espíritu del Consenso de Santiago; sin embargo, a estas alturas podemos sostener que se trata un intento discursivo y del compromiso de algunos profesionales de organismos nacionales y multilaterales, de componer los magros resultados de la aplicación de las reformas de primera generación, más que de un verdadero compromiso y una agenda de trabajo de las élites modernizadoras.

Si a principios de los noventa existía un consenso en torno a los mandamientos del Consenso de Washington, ahora, con el Consenso de Santiago, la aplicación de reformas de segunda y tercera generación y la idea de reformar algunas reformas, constituyen un panorama apenas cohesionado de instrumentos y metas de aplicación rápida y práctica. No obstante, hay un consenso de los reformadores de las reformas en torno a lo que Amartya Sen (1995–2000) denomina “tensión dilemática” entre las demandas de equidad y el conservadurismo financiero. Sen sostiene que esta tensión es dilemática y por tanto no habría que escoger entre satisfacer las demandas de equidad y descuidar una política monetaria responsable, y viceversa, ya que

<sup>85</sup> A continuación puede observarse la evolución de los principales indicadores de las políticas pro-mercado en América Latina.

Tabla 2  
Indicadores de los grados de la reforma implementada

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Liberalización de las importaciones	0.501	0.567	0.662	0.652	0.803	0.946
Reforma Financiera	0.315	0.329	0.439	0.448	0.725	0.927
Apertura de la cuenta de capitales	0.588	0.543	0.567	0.545	0.683	0.848
Privatizaciones	0.773	0.773	0.745	0.696	0.722	0.804
Reforma tributaria	0.198	0.269	0.307	0.348	0.445	0.573
Promedio de los indicadores	<b>0.472</b>	<b>0.493</b>	<b>0.548</b>	<b>0.541</b>	<b>0.638</b>	<b>0.821</b>

Leyenda: Valor 0=economía cerrada y no-orientada al mercado.

Valor 1=economía abierta y orientada al mercado.

Fuente: CEPAL, 2000a: 122.

<sup>86</sup> Acorde con los consejos del Banco Mundial.

ambos principios de coherencia macro-social son importantes y necesarios.<sup>87</sup> Así, el camino escogido por el ala reformista está demarcado por la implementación de políticas públicas eficientes, destinadas a satisfacer las demandas de una equidad sujeta a la observancia financiera prudencial, *i.e.* la eliminación progresiva y sostenida del déficit fiscal y la búsqueda a corto plazo de superávit fiscal. Las políticas recomendadas son:

- a) Considerar que los equilibrios macroeconómicos no son un objetivo en sí mismo. En términos agregados las políticas macro son eficientes sólo si:
  - a.1) elevan la tasa de ocupación,
  - a.2) estimulan la formación bruta de capital, y
  - a.3) se incrementa la productividad.
- b) 'Extender el horizonte temporal'<sup>88</sup> de la política macro, al menos en dos sentidos:
  - b.1) tener una política fiscal anti-cíclica a corto plazo, e
  - b.2) incorporar los determinantes del crecimiento<sup>89</sup> como objetivos explícitos de las políticas de estabilización.
- c) Adoptar normas estrictas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros, lo que implica:
  - c.1) resguardar la autonomía de los bancos centrales,
  - c.2) regular la repentina expansión incontrolada del crédito,
  - c.3) adecuar los requisitos mínimos de capital de los activos ajustados a riesgo, a las normas internacionales recomendadas por BPI<sup>90</sup>.
- d) Construir una 'política de pasivos'<sup>91</sup> diseñada especialmente para controlar la deuda pública y privada, interna y externa, lo que significa:
  - d.1) regular la entrada de capital,
  - d.2) desalentar las re-valuaciones cambiarias<sup>92</sup> dando flexibilidad a los tipos de cambio, e

<sup>87</sup> Véase Sen, 1995; 2000: 21–56.

<sup>88</sup> Véase, CEPAL 2000: 42.

<sup>89</sup> Véase el punto (a) *supra*.

<sup>90</sup> El Banco de Pagos Internacionales (BPI) sugiere que ese encaje técnico sea del 8%. Argentina, por ejemplo, lo cumplió durante gran parte de la década de los noventa.

<sup>91</sup> Política sugerida, entre otros, por la CEPAL. Véase CEPAL, 2000: 44.

<sup>92</sup> Lo que significa evitar desequilibrios de algunos de los precios más relevantes de la economía doméstica (tipo de cambio) con los activos nacionales (activos financieros y bienes raíces). Así también (d.2) implica: (d.2.1) establecer tipos de cambio competitivos y estables con las principales monedas de los socios comerciales, y (d.2.2) eliminar los sesgos anti-exportadores de la economía.

- d.3) impedir que los agentes públicos y privados acumulen deudas insostenibles<sup>93</sup>.
- e) Buscar equilibrio o –todavía mejor– superávit fiscal a corto plazo, lo que implica:
  - e.1) estabilizar los ingresos públicos<sup>94</sup>,
  - e.2) reducir los déficit de los pasivos fiscales no financiados<sup>95</sup>,
  - e.3) reducir las pérdidas cuasi-fiscales<sup>96</sup>.

En un sentido más meso y micro-económico, tender a:

- f) Resguardar la competencia de las estructuras de mercado competitivas, lo que implica sancionar los marcos reguladores legales apropiados para los servicios privatizados.
- g) Promover estructuras productivas más dinámicas<sup>97</sup> partiendo del supuesto de que la fragilidad industrial fue el punto más débil en la implementación del Consenso de Washington, lo que significa:
  - g.1) trabajar en las fallas de mercado (tener acceso al financiamiento del capital a largo plazo y calificación de recursos humanos),
  - g.2) promover transferencias, desarrollo e innovaciones tecnológicas mediante políticas de subvenciones públicas, incentivos tributarios e incentivos al *seed capital*<sup>98</sup>,

<sup>93</sup> Esto se relaciona con el establecimiento de estrictas normas prudenciales para el sistema financiero privado, *i. e.* evitar el azar y el riesgo morales.

<sup>94</sup> Esto significa mejorar la eficiencia en la recaudación tributaria; cuando los neoliberales hablan de hacerlo, no se refieren a una reforma tributaria progresiva, sino más bien a controlar el pago de aquellos tributos que por su facilidad de control se puedan cobrar. Los neoliberales sostienen que si no existiera una erosionada capacidad del Estado como Fisco, estarían dispuestos a cobrar impuestos progresivos (que siempre son de difícil implementación y control). A corto plazo, mientras se reconstruye la capacidad coactiva del Estado, lo recomendable son los impuestos al consumo final, que, como sabemos, son regresivos.

<sup>95</sup> En todo el mundo el pasivo fiscal más importante es el sistema de seguridad social. Otros pasivos de dimensiones considerables en AL son: las garantías reembolsables a las exportaciones y las garantías a las inversiones privadas en infraestructura en la modalidad de concesiones de explotación.

<sup>96</sup> Las más visibles son los rescates a los sistemas financieros. Debido a que en todos los países existen explícita o implícitamente garantías estatales para los depósitos, el costo del saneamiento o rescate termina siendo erogado por el Sector Público. El salvataje mexicano durante el *efecto Tequila* significó entre el 14 y el 21% del PIB, el *efecto Cabipiríña* costó entre un 8 y un 11% del PIB brasileño (CEPAL, 2000a: 35). Además de los saneamientos financieros existen muchas formas encubiertas de pérdidas fiscales que no son fácilmente detectables por la opinión pública; por ejemplo cuando el Banco Central compra activos de bajo rendimiento contra la emisión de pasivos de alto rendimiento.

<sup>97</sup> Propuesta de la CEPAL (CEPAL, 2000: 47).

<sup>98</sup> *Idem.*

g.3) impulsar la conquista de nuevos mercados mediante una política de apoyo a la exportación, y encadenamientos de los sectores productivos (política de *cluster industrial*)<sup>99</sup>.

Ahora bien, no obstante la seriedad profesional de estas propuestas, consideradas como un todo son incongruentes. Las políticas que crean un entorno económico tendente a la acumulación reproductiva a largo plazo<sup>100</sup> requieren una política de expansión del crédito, lo que implica ofrecer, a su vez, un conjunto de “externalidades” positivas<sup>101</sup> que América Latina tiene desarrolladas insuficientemente.

Por lo tanto, la propuesta del Ala reformista del CW adolece de una doble inconsistencia lógica:

**IL 1:** Para utilizar la afluencia de créditos externos debemos tener “externalidades” positivas; pero como no las tenemos, no podemos contar con la afluencia del ahorro externo para desarrollarlas.

De aquí que plantearse una estrategia de estabilización del RSA neoliberal por la vía del crédito externo implique utilizarlo con una dinámica perniciosa. Instaurar mecanismos prudenciales —como los dispositivos reguladores— implica, a su vez, utilizar automáticamente dichas “externalidades” positivas, de otro modo el capital no entra. En otras palabras, sin las “externalidades” positivas, la afluencia de capital no entra si puede establecer una política especulativa, *i. e.* si realiza el círculo pernicioso.

Esta inconsistencia lógica confunde el proceso en funcionamiento (causalidad sincrónica), con la manera en que se logra ese funcionamiento virtuoso (causalidad diacrónica).

**IL 2:** Para utilizar eficientemente el crédito externo, debemos tener “externalidades” positivas, pero como no las tenemos, debemos crearlas *ex ante* de la entrada del capital, y para ello necesitamos una acción colectiva (o mecanismo de coordinación artificial) financiada por la sociedad política. Sin embargo, esto es imposible teniendo en cuenta que el Estado debe observar la prudencia financiera, *i. e.* debe procurar el superávit fiscal.

La fiel observancia financiera del entorno económico actual impide construir políticamente una acción colectiva que sustente las “externalidades” positivas, al menos, por lo siguiente:

<sup>99</sup> *Idem.*, cap. 11.

<sup>100</sup> Éstas son, acorde con la lista *supra*, b), c), d) y e).

<sup>101</sup> Específicamente hacemos referencia a f) y en cierto sentido a g).

- a) Es imposible incrementar la inversión en educación y salud, elementos indispensables para conformar un núcleo duro de capital humano, si para satisfacer el postulado de equilibrio (o superávit) fiscal, el Estado debe tener gastos corrientes menores a los ingresos corrientes.<sup>102</sup>
- b) Ni el Estado ni la sociedad política pueden financiar con subsidios la política de desarrollo, innovación y transferencia tecnológica hacia los *clusters industriales*, como lo aconseja la CEPAL, puesto que para mantener el equilibrio fiscal habría que aumentar los impuestos, y el *trade-off* implicaría una reducción de la inversión privada.

Podemos concluir entonces que, puesto que no podemos crear las “externalidades” positivas con crédito externo ni podemos renunciar a él<sup>103</sup>, debemos diseñar una estrategia de transición a un RSA que nos permita construir rápidamente las “externalidades” positivas. Esto implica abandonar la estrategia de adecuarse a la situación dilemática y proponer un juego diferente. Así están las cosas en América Latina en la actualidad. ¿Persistirá el sabor amargo? *Quit sapit.*

<sup>102</sup> Recuérdese que dichos gastos son considerados, como lo son actualmente, *gastos* dentro de las cuentas nacionales.

<sup>103</sup> Por dos motivos: porque nos permitiría acortar la brecha tecnológica más rápidamente y porque no podemos renunciar a los beneficios de una política exportadora activa.

## Bibliografía

- Akerlof, George, 1970, "The Market for Lemmons, Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism", en *Quarterly Journal of Economics*, número 59.
- Banco Mundial, 2001, *Lucha contra la pobreza. Informe sobre el desarrollo mundial 2002–2001*, Washington, D.C., BM,—Grupo Mundi Prensa.
- Banco Mundial, 1997, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C., BM.
- Barker, Paul (ed.), 2000, *Vivir como iguales*, Barcelona, Paidós. Traducción de J. Francisco Álvarez Álvarez. Publicado originalmente en 1996 por Oxford University Press.
- Benecke, D., 2000, "Las reformas de segunda generación en América Latina: Desafío para la política económica", *Contribuciones*, núm. 4.
- BID, 1998, *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina, Informe 1998–1999*, Washington, D.C.
- , 1997, *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1997*, Washington, D.C., BID, septiembre.
- Birdsall, N. y Augusto de la Torre, 2001, "El Disenso de Washington. Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica", Washington, D.C., *Resultados de la Comisión de reforma económica en sociedades latinoamericanas sin equidad*, patrocinada por el Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el Diálogo Interamericano.
- Bresser Pereira, L., J. M. Maravall y A. Przeworski, 1993, *Economic Reform in New Democracies: A social democratic Approach*, Cambridge University Press.
- Burki, S.J. y G. Perry, 1998a, *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Washington, D. C., Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
- , 1998b, *La Larga Marcha. Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina*, Washington, D.C., Banco Mundial, Serie Latin American and Caribbean Studies Viewpoints. Versión española con epílogo de Eduardo Aninat.

- CEPAL, 2000, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, CEPAL (LC/G.2071, SES.28/3), Vigésimo octavo período de sesiones, México D.F., del 3 al 7 de abril.
- , 2000, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1999–2000*, Santiago de Chile, CEPAL–ONU (LC/G. 2102–P), agosto.
- , 2000b, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 1998–1999*, Santiago de Chile, Naciones Unidas (LC/G. 2061–P).
- , 1996a, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, diciembre. (LC/G.1941).
- Dornbusch, R. y S. Edwards (eds.), 1991, *The macroeconomics of populism in Latin American*, Chicago University Press.
- L. Emerij y José Núñez del arco (comps.), 1998, *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, D.C., BID.
- Edwards, S. y D. Lederman, 1998, *The Political Economy of Unilateral Trade Liberalization: The Case of Chile*, Cambridge (Mass), National Bureau of Economic Research, 6510.
- Garrido, C. y W. Peres, 1998, “Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos”, en *Revista de la CEPAL*, 66.
- Haggard, Stephan, 1998, “La reforma del Estado en América Latina”, en *Reforma y Democracia*, número 11.
- Haggard, S. y R. Kaufman, 1995a, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press.
- , 1995b, “Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado”, en *Desarrollo Económico*, núm. 35/139.
- Israel, Arturo, 1987, *Institutional Development. Incentives to Performance*, Baltimore & London, The Johns Hopkins University Press.
- Kahler, M., 1990, “Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment”, en J. Nelson (comp.), 1990.

- Kalecki, 1977, *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista, 1933–1970*, México, D.F., FCE. Traducción de Celia H. Paschero de la primera edición en inglés por CUP, en 1971. De los Capítulos I, II y III existía una edición previa por Ariel (Barcelona).
- Knight, Jack, 1992, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press.
- Lizano, E., 1996, “Wine and Bottles, Old or New? Rethinking Economic Policy in Latin America Once More”, en H. Sautter, y R. Schinke, (ed.), 1996.
- McKinnon, R., 1973, *Money and Capital in Economic Development*, Washington, D.C., Brookings Institutions.
- Naím, M., 2000, “Washington Consensus or Washington Confusion?”, en *Foreign Policy*.
- , 1999, “Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?”. Ponencia presentada en la conferencia del FMI sobre reformas de segunda generación. Washington, D.C., Estados Unidos, 8 y 9 de noviembre.
- , 1995, “Latinoamérica: la segunda fase de la reforma”, en *Revista Occidental. Estudios Latinoamericanos*, número 12/2, México.
- , 1994, “Latin America: The Second Stage of Reform”, en *Journal of Democracy*, número 5/4.
- , 1994a, *Latin American’s Road to the Market: From Macroeconomic Shock to Institutional Therapy*, San Francisco, ICEG.
- Nelson, J., 1990, *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- North, Douglass, 1990b, “A Transaction–Cost Theory of Politics”, en *Journal of Theoretical Politics*, número 2/4.
- , 1989, *Institutions, Institutional Change and Economics Performance*, Cambridge University Press.
- North, Douglass y B.R. Weingast, 1989, “Constitutions and Commitment: Evolution of Institutions Governing Public Choice”, en *Journal of Economic History*, diciembre.

- Olson, Mancur, 2000, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, N.Y. Basic Books.
- Prats i Catalá, Joan, 1998, "Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista", en *Reforma y Democracia*, núm. 11.
- Rodrik, Dani, 1999, *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work*, Washington, D.C., Policy Essay, 24, Overseas Development Council.
- Rothschild, M. y J. Stiglitz, 1976, "Equilibrium in Competitive Insurance Markets", en *Quarterly Journal of Economics*, número 90.
- Santiso, Carlos, 2001, "Gobernabilidad democrática y reformas económicas de la segunda generación en América Latina", *Desarrollo e Instituciones*, 8 de mayo.
- Sautter, H. y R. Schinke (eds.), 1996, *Stabilization and Reforms in Latin America: Where do we stand?*, Frankfurt, Göttinger Studien, Ibero–Amerika Institut Für Wirtschaftsforschung der Universität Göttingen.
- Sen, Amartya K., 2000, "Compromiso Social y Democracia: las demandas de equidad y el conservadurismo financiero", en P. Barker (ed.), 2000.
- , 1995, "Human Development and Financial Conservatism", ponencia central en *International Conference on Financing Human Resource Development*, Banco Asiático de Desarrollo, 17 de noviembre. Reproducida en *Asian Economic Review*.
- Stallings, B. y W. Peres, 2000, *Crecimiento, Empleo y Equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, FCE–CEPAL.
- Stiglitz, J., 1986, *Economics of the Public Sector*, N.Y., W. W. Norton & Company.
- Stiglitz, J., y A. Weiss, 1981, "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", en *American Economic Review*, número 71.
- UNCTAD, 1999, *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999*, Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, UNCTAD/TDR.

- Weaver, Kent y Bert Rockman (ed.), 1993, *Do Institutions Matter?*, Washington D.C., The Brookings Institution.
- Williamson, John (ed.), 1998, “Revisión del consenso de Washington”, en Emmerij y Núñez del Arco (comps.), 1998.
- \_\_\_\_\_, 1996a, “The Washington Consensus Revisited”, en *Washington: Institute for International Economics, Main Papers*, September, *Development Thinking and Practice Conference*.
- \_\_\_\_\_, 1996b, “Are the Latin American Reforms Sustainable?”, en Sautter, H. y R. Schinke, (eds.), 1996.
- \_\_\_\_\_, 1990, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C., The Institute for International Economics.
- \_\_\_\_\_, 1990, “What Washington Means by Policy Reform?”, en Williamson, 1990.
- \_\_\_\_\_, 1990b, *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics, 28.

Recibido en septiembre de 2004  
Aceptado en noviembre de 2004