



## AMÉRICA LATINA Y EL CONSENSO DE WASHINGTON

# La fatiga de la reforma

Guillermo Ortiz

**H**ACE POCO más de dos décadas los países de América Latina iniciaron un proceso de reforma con el fin de restaurar el crecimiento y superar la crisis de endeudamiento por la que atravesaba la región. Las políticas macroeconómicas se enfocaron a la prioridad inmediata de estabilización. Se requerían además cambios más profundos en el patrón de desarrollo para restablecer las perspectivas de crecimiento a mediano plazo mediante la liberalización financiera, la apertura a la inversión extranjera y al comercio, la privatización y la desregulación. Se buscaba promover economías más abiertas y competitivas mediante la ampliación del campo de actuación del mercado y la revisión profunda del papel del Estado. Las reformas estructurales se constituyeron en un segundo pilar de una estrategia que —con apoyo del financiamiento de los organismos internacionales— facilitaría la reinserción de las economías sobreendeudadas a los mercados internacionales de capital.

El entusiasmo inicial con las llamadas reformas de primera generación no fue acompañado por resultados acordes con las expectativas generadas. Se logró poner punto final a las renegociaciones de deuda externa y los flujos de capital se reavivaron al tiempo que el crecimiento cobró mayor vigor. Sin embargo, no se alcanzaron las tasas de expansión observadas en los años de la posguerra (véase el gráfico 1) y, a partir de la segunda mitad de los años noventa, la región experimentó nuevamente crisis financieras que echaron para atrás buena parte de los logros alcanzados.

Los magros resultados obtenidos en estos 20 años han generado un cuestionamiento sobre el curso emprendido. Ciertamente, los reclamos más firmes provienen de aquellos segmentos de la población que encararon en mayor medida los costos asociados a los programas de reordenamiento económico. El reclamo, sin embargo, se ha tornado más fuerte y generalizado en un entorno de crecimiento débil en el cual no se han logrado reducir las enormes desigualdades económicas. La insatisfacción con el desempeño económico se ha

reflejado en un desencanto con las reformas económicas e incluso con los resultados de la democracia. Por ejemplo, los resultados de la encuesta de Latinobarómetro citados por Lora y Panizza (2002) según los cuales cerca de dos tercios de los encuestados en 17 países de la región en 2001 no estaban satisfechos con los resultados de la democracia y consideraban que el proceso de privatización no había beneficiado a su país.

Ello podría socavar la determinación para proseguir con el esfuerzo para hacer a nuestras economías más eficientes y equitativas. Es pues necesaria la reflexión sobre porqué las reformas han arrojado hasta ahora tan magros resultados, con el fin de avanzar en la construcción de los consensos necesarios sobre las tareas pendientes tanto en el diseño como en la implementación de políticas para restablecer el crecimiento.

### ¿Reformas fallidas o reforma insuficiente?

El avance en las llamadas reformas de 'primera generación' ha sido desigual tanto entre países como en términos de los distintos rubros de la agenda (Lora, 2001). La eliminación de las barreras al comercio (véase el gráfico 2) y la inversión extranjera permitió integrar a las economías de América Latina a la economía mundial. El esfuerzo reformista también se reflejó en la liberalización del sector financiero. Sin embargo, en materia de privatización y desregulación, el adelanto ha sido menor, sobre todo en éste último renglón. Asimismo, las acciones por crear un marco legal adecuado para una economía de mercado han sido insuficientes, tanto en lo que respecta al mercado laboral, como en lo referente a las políticas instrumentadas para fomentar la competencia en los mercados de bienes. Por su parte, también es importante señalar que el proceso mismo de adopción de reformas lleva mayor tiempo en algunos países; por ejemplo, Chile empezó mucho antes que el resto de la región.

Un aspecto fundamental en el cual la mejoría ha sido más duradera es en términos de disciplina fiscal y monetaria.

Ciertamente el avance es desigual, pero en países como Chile y México empiezan a observarse los resultados esperados: éstas son economías que han logrado deslindarse en gran medida de los más recientes eventos de turbulencia y volatilidad. No obstante, cabe reconocer que aún en esta materia falta camino por recorrer. Una de las razones fundamentales para mantener finanzas públicas sanas es el ganar mayor capacidad de respuesta ante fluctuaciones cíclicas y —con la excepción de Chile— la mejoría alcanzada en la posición fiscal en nuestros países todavía es insuficiente para el logro de este objetivo, como lo señalan Artana, López Murphy y Navajas (2003). Asimismo, a pesar de los esfuerzos realizados por evitar el endeudamiento excesivo, prácticamente la totalidad de los gobiernos latinoamericanos han sido incapaces de generar los recursos necesarios para diseñar e instrumentar políticas públicas de largo plazo encaminadas a la acumulación de capital físico y humano. Estas políticas son fundamentales para elevar el nivel potencial de crecimiento de las economías y, de esa forma, incidir en una mejor distribución del ingreso.

Algunos analistas han diagnosticado una insuficiencia en el esfuerzo de reforma y consideran que el avance en las reformas es tan pequeño que no podrían esperarse resultados positivos. La evidencia empírica de que disponemos apunta a un diagnóstico más complejo. En primer término, no debemos subestimar los resultados —si bien insuficientes— que se han registrado respecto a la situación prevaleciente hace dos décadas. En efecto, diversos estudios empíricos sugieren que el mejor desempeño durante los años noventa estuvo asociado en gran medida a los efectos de las reformas. En segundo término, de la revisión de la evidencia empírica de Lara y Panizza (2002) puede concluirse que aun si se completasen solamente las reformas de primera generación, el crecimiento podría elevarse tal vez un punto y medio, en promedio, por arriba del registrado en los años noventa. Esto sería un resultado de gran impacto, pero resultaría aún insuficiente para enfrentar los retos de la región.

Ésta es una conclusión un tanto desalentadora. Sin embargo, cabe preguntarse cuál es el punto de referencia para juzgar el efecto potencial del esfuerzo de la reforma económica. El punto de referencia común ha sido la lista de políticas del llamado Consenso de Washington. El Consenso no era una receta, ni un conjunto de mejores prácticas, mucho menos una estrategia congruente. Era simplemente —como lo ha señalado el autor de la frase (Williamson 2000)— una lista que representaba en su momento el mínimo común denominador de las políticas consideradas como recomendables en América Latina.

El haber alcanzado un consenso de esta naturaleza representaba por sí solo un avance singular. No obstante, quedaban por resolver muchos otros aspectos del diseño de las políticas públicas, entre los que destaca el problema de la secuencia de las reformas y, en años recientes, la discusión se ha reavivado en torno a algunos de ellos. En particular, las crisis de fin del siglo XX reabrieron el debate sobre hasta qué punto algunas de estas reformas o el orden con el que se adoptaron, aumentaron la vulnerabilidad de las economías.

Repetidas crisis financieras y períodos de volatilidad en los mercados financieros han generado un sustancial retroceso tanto para los indicadores de bienestar y pobreza, como para las perspectivas futuras de la región. El consenso de los especialistas apunta como causa fundamental de dicha vulnerabilidad, entre otros, a un desfase entre la liberalización financiera y el requerido reforzamiento de la supervisión prudencial, así como la lenta adaptación de los regímenes cambiarios a la mayor movilidad de capitales.

En cuanto al proceso de privatización, podríamos decir que éste es aún insuficiente, pero no solo por la falta de celeridad en la venta de activos en manos del Estado, sino también por deficiencias en el diseño de estos procesos. El sentido de la reforma era traspasar ciertas actividades del ámbito de competencia del Estado al mercado y permitir a aquél enfocarse en las actividades que le son propias. Sin embargo, la venta de activos antes en manos del Estado no siempre resultó en el desarrollo de mercados y de empresas eficientes. En muchos casos faltó el fortalecimiento del marco regulatorio. Las privatizaciones no siempre se hicieron de acuerdo a las mejores prácticas disponibles y, en ocasiones, resultaron en la conversión de un monopolio público en uno privado. Peor aún, frecuentemente se generaron estructuras perversas de incentivos, tanto para reguladores, como para regulados.

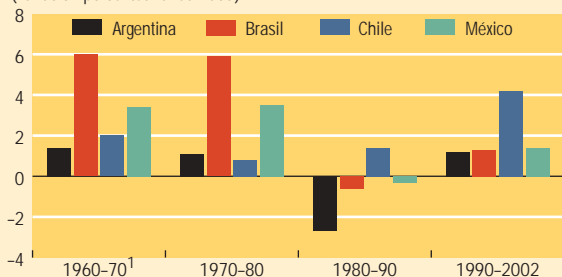
Es igualmente desafortunado y frecuente el encontrar casos en los cuales el Estado ha otorgado garantías implícitas o incluso explícitas a los inversionistas privados que se han aventurado a invertir en los sectores que antes controlaba el Estado. Ello refleja en buena medida problemas en otros ámbitos, en particular la falta de desarrollo de mercados de capitales profundos capaces de proveer de financiamiento a proyectos de riesgo a largo plazo. El resultado ha sido el otorgamiento de garantías públicas al rendimiento a la inversión privada, ya sea mediante la laxitud del regulador, o mediante el otorgamiento de garantías financieras. Sin

Gráfico 1

### Sólo una reactivación moderada

El crecimiento del PIB per cápita ha sido decepcionante pese a las reformas de los últimos dos decenios.

(Variación porcentual anualizada)



Fuentes: FMI, *International Financial Statistics* y base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*.

<sup>1</sup>Para Brasil, 1963-70.

lugar a dudas, un área donde el avance ha sido insuficiente ha sido en el diseño y fortalecimiento de esquemas de regulación que generen incentivos adecuados para reguladores y regulados.

En un diseño óptimo, primero se habría reflexionado sobre cómo funcionarían los mercados y los esquemas de regulación y supervisión que debían acompañar las privatizaciones, así como los incentivos que se estaban generando para las nuevas empresas. Sin embargo, había también un elemento de estrategia política: aquéllos que proponían reformar tan rápido como fuera posible buscaban asegurar la irreversibilidad del cambio. En esta visión, se pierde completamente cualquier sentido de la secuencia óptima y de los elementos necesarios para asegurar el funcionamiento eficiente de las nuevas empresas creadas en el proceso de privatización. En el resultado final, la fatiga en el proceso de reforma obedece en gran medida a las complicaciones resultantes.

¿El pobre desempeño se explica por la insuficiencia de la reforma o los excesos en la misma? El debate sobre políticas públicas en América Latina se ha centrado excesivamente en torno a si fallaron las reformas o su aplicación. Esta forma de plantear el problema, si bien ha servido para avivar el debate público y enriquecer la retórica, parece haber agotado su utilidad para avanzar en el diseño de una estrategia que estimule el crecimiento. Desde esa óptica, se simplifica en exceso la verdadera complejidad del problema; se refuerza la falsa idea de que hay un conjunto de políticas que, en caso de ser adoptadas, resolverían los problemas de una vez por todas. Se valida con ello una percepción falsa entre el electorado al reforzarse la búsqueda de una quimera como solución pronta de los problemas.

La realidad es que, aun teniendo un marco de políticas públicas ideales, el superar el atraso de la región es una tarea larga y ardua. Como ilustra William Easterly en *The Elusive Quest for Growth*, la idea de los economistas acerca de cuál es el factor

clave para el desarrollo ha ido cambiando. Si bien en cada punto del tiempo es posible identificar un conjunto de mejores prácticas, las cuales ciertamente debemos aspirar a introducir, el proceso de cambio estructural está siempre inacabado; se trata de un esfuerzo de adaptación constante en respuesta a cambios generados por el propio proceso de reforma y por el entorno externo, al surgimiento de tecnologías que modifican la forma de organización en industrias y mercados específicos, o aun al surgimiento y desaparición de industrias y sectores enteros. Lo que requerimos es tener la flexibilidad para el cambio y la adaptación permanentes. Ello presupone el mejoramiento constante del nivel educativo para facilitar el proceso de adaptación.

En una sociedad democrática las reformas requieren del establecimiento de consensos; es decir, la aceptación de que el cambio genera ganadores y perdedores, y de que al hacerlo refuerza los incentivos para innovar y ser eficiente. En un sistema político democrático también se requiere responder a la preocupación por la equidad perfeccionando los mecanismos de compensación para los perdedores y encontrando formas de distribuir los beneficios del cambio. Estas cuestiones también se presentan en el ámbito internacional, donde es necesaria una coordinación para alcanzar acuerdos que faciliten la inserción de las economías emergentes en los mercados globales bajo condiciones mayormente competitivas y de mutuo beneficio.

### El papel de las instituciones

La experiencia con la primera ronda de reformas ha contribuido a generar lo que parece ser un consenso creciente sobre la necesidad de redefinir las prioridades en el proceso de reforma. Si el esfuerzo inicial se centró casi exclusivamente en la reducción del papel del Estado y la ampliación del espacio de competencia del mercado, hoy el énfasis se dirige a los aspectos positivos de la actuación del Estado. Es decir, a aquellos aspectos de su actuación que son fundamentales para asegurar el buen funcionamiento del mercado, en particular el fortalecimiento institucional. Por otra parte, los últimos 20 años nos han enseñado que el cambio estructural no consiste simplemente en adoptar buenas políticas, sino en asegurar el dinamismo de un proceso de cambio permanente que requiere de instituciones que se ajusten a la problemática local y permitan enfrentar los nuevos retos. Finalmente, no podemos ignorar aquellas experiencias de reforma que han arrojado efectos adversos. Ellas revelan frecuentemente fallas en el ordenamiento temporal de las políticas, pero sobre todo resaltan la insuficiencia de los esfuerzos de fortalecimiento del marco institucional que debieron acompañar a las medidas de liberalización.

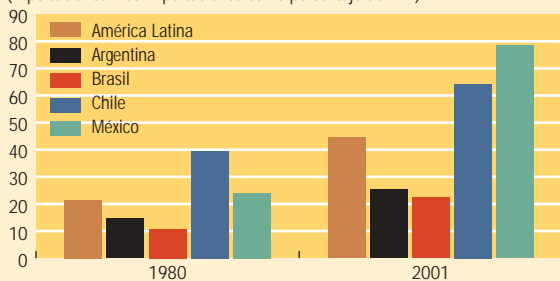
El debate sobre las reformas de segunda generación ha enfatizado la necesidad de complementar las reformas con nuevos elementos antes no considerados. Hoy tenemos un conocimiento más detallado y preciso del marco institucional y de las condiciones previas necesarias para prevenir fallas en los procesos de privatización y para reducir el riesgo de crisis en un entorno de mayor movilidad de capitales y mercados financieros liberalizados.

Gráfico 2

### Más apertura

América Latina se ha integrado más a la economía mundial en los dos últimos decenios.

(Exportaciones más importaciones como porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2002, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* (Santiago, Chile).

Los proponentes de las reformas de segunda generación señalan al fortalecimiento institucional como factor para potenciar el efecto de las reformas anteriores. Se enfatiza la relevancia de las reglas del proceso presupuestal, más que el logro de una meta particular para el déficit público; el fortalecimiento de bancos centrales autónomos, más que la premura por alcanzar niveles de inflación bajos. En estos dos puntos en particular, el panorama es alentador a la luz de la gestación de consensos amplios sobre la necesidad de mantener un entorno de estabilidad como precondition para crecer. No obstante, el fortalecimiento institucional va mucho más allá que estos dos ejemplos.

El énfasis en la fortaleza institucional, más que en la aplicación de políticas “correctas”, apunta a la capacidad de adaptación en las políticas a las condiciones locales como clave del éxito y en ese sentido podría decirse que el secreto está en el detalle. En efecto, observamos que entre las economías avanzadas no existe una solución única y común a problemas similares. Al contrario, observamos una diversidad de soluciones a un mismo problema: el sistema financiero en Europa continental y en Japón se centra en el papel preponderante de la banca, en tanto que en el sistema financiero del Reino Unido y el de Estados Unidos, los mercados de valores tienen un papel más importante. Los distintos sistemas tienen rasgos propios que pueden explicarse por factores históricos o la adaptación a condiciones locales, pero comparten la virtud de ser soluciones institucionales eficientes para lograr la profundización financiera.

### El camino por recorrer

Tanto organismos internacionales como gobiernos enfrentan nuevos desafíos en el desarrollo de esta agenda para el fortalecimiento institucional. Como lo señala Naim (1999), este nuevo conjunto de reformas plantea retos distintos a los enfrentados con las reformas de primera generación. En efecto, la mayor parte de las reformas de primera generación requerían en muchos casos tan solo de la voluntad de la autoridad para su ejecución: un decreto basta para dismantelar las medidas de control de cambios y el control del déficit descansa en la firmeza del control del gasto público. Además, en muchos casos los gobiernos contaron con un entorno político que les permitió avanzar rápidamente en introducir cambios con consecuencias profundas en el sistema económico. Para las reformas de segunda generación las medidas requeridas son más complejas: establecer un sistema de supervisión prudencial efectivo es tarea de años y el fortalecimiento de la administración pública requiere el desarrollo de un servicio civil de carrera y una multitud de acciones como lo describe Kuczynski (2003). Administrativamente, las reformas de segunda generación resultan más difíciles de manejar porque requieren involucrar a numerosos actores y cada una de las múltiples tareas conlleva requerimientos diferentes.

Además, el entorno político plantea mayores dificultades para que los gobiernos emprendan nuevas medidas, a la vez que se agota el uso de la condicionalidad como factor de impulso a las reformas. El fortalecimiento institucional, por definición, tiene que venir del esfuerzo propio de cada país,

como una respuesta a la búsqueda de soluciones sobre el terreno, de formas de alcanzar acuerdos y fijar reglas del juego que ayuden a la interacción entre los actores.

Desde una perspectiva histórica, el proceso de cambio en América Latina se inició hace apenas dos décadas. Sin embargo, hay por delante un largo camino por recorrer. El desarrollo de instituciones adaptadas a las necesidades de cada país requiere de un esfuerzo considerable. El éxito en esta tarea depende de la generación de consensos amplios sobre el camino a seguir. ■

Guillermo Ortiz es Gobernador del Banco de México.

#### Referencias:

- Artana, Daniel, Ricardo López Murphy y Fernando Navajas, 2003, “A Fiscal Policy Agenda”, en *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, edición a cargo de Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson (Washington: Instituto de Economía Internacional).
- Easterly, William, 2002, *The Elusive Quest for Growth* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).
- Edwards, Sebastian, 2003, “Review of Joseph E. Stiglitz’s *Globalization and its Discontents*”, en *Journal of Development Economics*, vol. 70 (febrero), págs. 252–57.
- Kuczynski, Pedro-Pablo, 2003, “Reforming the State”, en *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, edición a cargo de Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson (Washington: Instituto de Economía Internacional).
- Lora, Eduardo, 2001, “Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It”, documento de trabajo 466 del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lora, Eduardo y Ugo Panizza, “Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny”, estudio preparado para el seminario “Reforming Reforms”, Fortaleza, Brasil, 11 de marzo.
- Naim, Moisés, 1999, “IMF: Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?”, estudio preparado para la conferencia del FMI sobre las reformas de segunda generación, Washington, 26 de octubre.
- Williamson, John, 2000, “What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?”, *World Bank Research Observer*, vol. 15 (agosto), págs. 251–64.

Annual Report • Annual Meetings • Article IV Consultations • Article of Agreement • Asian Crisis Resolution • Articles • By-Laws, Rules and Regulations • Calendar of Events • Communiqués • Commodity Prices • Country Assessments • Country Information • DSBB • Data Standards • Debt Relief • Directory of Economic Commodity and Development Organizations • Employment Opportunities • EUJ • ESAF • Exchange Rates • Executive Directors • External Evaluation of ESAF • Finance & Development • Financial Statements • Frequently Asked Questions • Governors • Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) • How to apply for employment • How to order publications • IMF

Más información sobre el FMI: [www.imf.org](http://www.imf.org)