

INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO: las reformas "neoliberales" en América Latina

Hugo Eyzaguirre

RESUMEN

Aspectos centrales como el marco institucional adecuado para que funcione el mercado y la consolidación política de las reformas son discutidos en este artículo.

El funcionamiento del mercado libre contribuye al crecimiento económico. Para que ello se realice, es necesario un intercambio de bienes y servicios sin costo alguno. Sin embargo, estos costos siempre están presentes en las transacciones; por lo tanto, el resultado del funcionamiento del mercado dependerá del particular marco institucional que exista en la economía y del rol del Estado como proveedor de infraestructura y servicios sociales básicos.

Por otra parte, las presiones de los grupos de interés explican numerosas políticas del Estado. Esta variable importante sugiere el diseño de reformas que reduzcan la vulnerabilidad de los gobiernos frente a dichos grupos.

ABSTRACT

Central issues like a suitable institutional context that allows the market to function and the political consolidation of the reforms are discussed in this article.

A free market contributes towards economic growth. For that to happen, it is necessary for goods and services to exchange at zero cost. However, these costs are always present in transactions; hence, the market's functioning will depend on the particular institutional context that exists in the economy and on the State's role as supplier of infrastructure and basic social services.

On the other hand, pressure from certain political groups is the cause of numerous State decisions. This important variable suggests a need for the institution of reforms to reduce the government's vulnerability against these groups.

El desarrollo económico es un tema que, si bien ha cautivado a muchos, ha probado ser esquivo a la ciencia económica. Ciertamente, no se ha logrado el avance que se esperaba después de dos siglos de los trabajos de Adam Smith.

Las limitaciones del análisis económico son particularmente visibles en los numerosos fracasos de las recomendaciones de políticas a los países en desarrollo. El proceso de sustitución de importaciones basado en una significativa intervención estatal fracasó rotundamente, y generó más problemas que soluciones en las economías donde fue aplicado. Estas reformas pretendían que el Estado reemplazara, en diversas instancias, al mercado. En la actualidad, las recomendaciones se centran, contrariamente, en el desmantelamiento del gigantesco aparato estatal creado en décadas pasadas. El objetivo es permitir que el mercado

funcione libremente. Pero si bien estas recomendaciones, comúnmente denominadas reformas "neoliberales", se sustentan más sólidamente en la teoría económica, su éxito no está necesariamente garantizado. Bolivia fue uno de los países de Latinoamérica que adoptó más tempranamente estas reformas. Sin embargo, después de obtener una estabilidad económica y de eliminar la severa crisis por la que pasaba, aún no da muestras del esperado despegue económico. Los países de Europa del Este, que representan un caso extremo de intervención estatal previa, han hecho palpable que las reformas "neoliberales" comúnmente aplicadas son insuficientes. Ciertamente, algunos elementos claves del proceso de desarrollo deben estar siendo ignorados en el análisis económico.

Economistas fuera de la corriente central de la ciencia económica han argumentado,

desde hace numerosas décadas, que el modelo económico del funcionamiento del mercado tiene una deficiencia central. Para que el mercado permita el mejor uso de los recursos de una economía e incentive la innovación y el desarrollo, requiere de una serie de condiciones que usualmente se denominan marco institucional y constituyen las "reglas del juego" bajo las cuales operan. Al ignorar estas condiciones, la teoría económica supone implícita y erróneamente que éstas siempre existen. La "nueva teoría de las instituciones" es la expresión más reciente y más elaborada del descontento de algunos economistas con respecto a esta deficiencia de la teoría económica "convencional". Esta corriente postula la necesidad crítica de incluir el aspecto institucional en el análisis económico.

Uno de los elementos centrales del marco institucional lo constituyen las acciones del Estado. Tradicionalmente, se suponía que era un agente neutro cuyo objetivo era maximizar el bienestar social. Hace ya varias décadas que esta visión viene siendo cuestionada. El análisis económico debe considerar que el comportamiento del Estado es influenciado por una serie de intereses particulares.

La coyuntura en la que actualmente se encuentran los países de Latinoamérica es, en este sentido, de particular interés. En los últimos años hubo una ola reformista en Latinoamérica que llevó a numerosos países a implementar las llamadas reformas "neoliberales". Como todo experimento, éste ha traído consigo, por un lado, renovadas esperanzas de progreso económico y, por otro, una nueva oportunidad de estudio para los académicos del desarrollo. La aplicación de las llamadas políticas "neoliberales", como se ha indicado, está basada en el juego libre del mercado. La estabilización macroeconómica y la liberalización de los mercados, se espera, crearán las condiciones necesarias para promover el desarrollo de estas economías. En esencia, las reformas consisten en una reducción significativa de la intervención estatal. La pregunta clave es si esto es suficiente para que el mercado libre funcione con todos los atributos positivos que de él se espera.

A continuación, se discuten dos aspectos centrales del proceso de reestructuración que están recibiendo poca o ninguna atención: las condiciones que el mercado libre requiere para funcionar efectivamente y la consolidación política de las reformas.

El marco institucional para que funcione el mercado

Existe todo un marco teórico, desarrollado hace ya mucho tiempo (comenzando con los trabajos de Adam Smith), que postula que el funcionamiento del mercado libre contribuye al crecimiento económico de tres maneras. En primer lugar, cómo los recursos pueden ser intercambiados libremente en función de las preferencias de los individuos, el mercado permite la eficiente utilización de los recursos y satisface de la mejor manera posible las necesidades y preferencias de los individuos. En segundo lugar, mediante la competencia, el mercado provee los incentivos necesarios para la innovación y el aumento de la productividad, generándose de este modo mayores excedentes en la economía que permiten elevar el nivel de vida de los agentes económicos. En tercer lugar, mediante la extensión del mercado, se hace posible una mayor división del trabajo y un aumento de la productividad.

Una condición suficiente para la obtención de estos resultados del funcionamiento del mercado es que el intercambio de bienes y servicios se realice sin costo alguno. De esta manera, el mercado siempre puede encontrar instantáneamente el conjunto de contratos entre los agentes económicos que permita la solución más eficiente. En la realidad, sin embargo, las transacciones involucran una serie de costos, incluyendo aspectos como la obtención de información sobre los atributos de lo que va a ser intercambiado, el diseño de los contratos y el monitoreo de su cumplimiento. Estos costos son los llamados Costos de Transacción en la "nueva teoría de las instituciones".

La existencia de estos costos implica que el resultado del funcionamiento del mercado dependerá del particular marco institucional que existe en una economía. Este

argumento fue formulado, por primera vez, en 1937 y desarrollado más extensamente en 1960 por Ronald Coase, Premio Nobel de Economía en 1991¹.

Dado que las transacciones tienen un costo, el funcionamiento del mercado libre depende de la existencia de ciertas reglas de juego y de su efectiva aplicación (el marco institucional). Básicamente, se requiere de derechos de propiedad bien definidos y protegidos, lo cual incluye la propiedad física, intelectual y sobre los frutos del consumo y del intercambio (la protección de los contratos). La inclusión de las variables institucionales en el análisis económico es lo que en los últimos años viene postulando la "nueva teoría de las instituciones", en particular Douglass North, Premio Nobel de Economía 1993, quien ha venido promoviendo la inclusión del aspecto institucional en los análisis que, por ejemplo, realiza el Banco Mundial².

Al ignorar el rol del marco institucional, el análisis económico supone que éste siempre existe. El problema es, precisamente, que las condiciones en las que, en teoría, el mercado libre funciona no se dan en la realidad. Hay economías en las cuales las instituciones a lo sumo tienden a favorecer el funcionamiento del mercado, del mismo modo que hay economías con instituciones que tienden, más bien, a restringir el funcionamiento del mercado. El análisis económico tradicional, cuando examina diferentes realidades, obvia el estudio de las instituciones que prevalecen en cada una de ellas, limitando enormemente su capacidad explicativa.

Una consecuencia más específica de ignorar el rol de las instituciones en el análisis económico es que aquellos que prescriben el sistema de libre mercado como solución a los problemas de desarrollo se concentran en áreas de notoria intromisión del Estado. Las políticas recomendadas se refieren básicamente a la privatización de empresas estatales, la liberalización de la tasa de interés, del tipo de cambio, de los precios de los artículos de primera necesidad o de la canasta básica (como solían denominar los hoy casi extintos gobiernos populistas), la reducción de las barreras de la importación, etc. Sin embargo, poca o ninguna

atención recibe lo que el Estado sí debe proveer, un marco legal propicio para la libre competencia y su efectiva aplicación.

Fernández-Baca ha señalado correctamente la necesidad, por ejemplo, de una reforma en el sistema judicial peruano³. En el Perú, los jueces son *designados a dedo*, mal pagados y no cuentan con las mínimas facilidades para administrar justicia. El soborno provee una solución insuficiente pues encarece innecesariamente las transacciones y hace más impredecibles las decisiones de los jueces. Chile viene siendo usado como modelo del éxito de las reformas en favor del libre mercado. Sin embargo, como lo indica Fernández Baca, Chile es casi una excepción en Latinoamérica y sus organismos públicos, como el sistema judicial, se han caracterizado por su efectivo funcionamiento desde hace tiempo. Otros países como Perú o Bolivia no tienen la ventaja de iniciar las reformas contando con un sistema judicial adecuado.

Existen en los países menos desarrollados, además de un sistema judicial inadecuado, numerosos factores que elevan los costos de transacción, restringiendo el funcionamiento del mercado. Como resultado, los mercados no pueden expandirse, se generan situaciones monopólicas u oligopólicas, se recurren formas de contratar más costosas, etc. En suma, lo que se necesita determinar es qué factores elevan los costos de transacción y qué reformas adicionales se requieren para que el mercado funcione efectivamente (o significativamente mejor).

Las deficiencias del marco institucional son numerosas y el diseño de reformas específicas, una tarea muy difícil. Por ejemplo, ¿cómo reformar el sistema judicial o el aparato policial?, ¿cuáles son los aspectos prioritarios a reformar?, son preguntas difíciles de responder. Sin embargo, ello no justifica que se dejen de lado.

Otro aspecto que se considera usualmente problemático en las reformas "neoliberales" es el rol del Estado como proveedor de la infraestructura y los servicios sociales básicos. Sin embargo, este aspecto está estrechamente ligado al problema de las condiciones para el funcionamiento del mercado. Las presiones fis-

cales, la intervención estatal en otras áreas (como la existencia de numerosas empresas estatales) ocasionaron un rol disminuido en áreas que típicamente corresponden al Estado. Los gastos de educación fueron reducidos, la infraestructura física se deterioró, etc. Este descuido de parte del Estado puede tener importantes consecuencias para el funcionamiento del mercado. Por ejemplo, altos costos de transportes constituyen una restricción a la extensión de los mercados. Si bien el descuido de estos aspectos es usualmente reconocido, no existe un análisis de la priorización del gasto público como parte de las reformas que se viene implementando. La política referente al gasto público se limita a la austeridad fiscal.

Para establecer una prioridad en el gasto lo primero a determinar es qué se requiere para promover el crecimiento económico y qué se obtendrá como resultado. Postas médicas sin médicos que quieran trabajar en ellas no sirven de mucho. En zonas con mayor crecimiento económico, los médicos van voluntariamente y construyen sus propios consultorios. El análisis de la prioridad del gasto público debe reconocer que, aún cuando **no se deben ignorar las necesidades mínimas de la población**, el buen servicio médico, por ejemplo, en una región es en parte resultado del crecimiento económico de tal región. La mejor forma de promover una región o un segmento de la población es determinar qué factores impiden su integración al mercado y de qué manera estos impedimentos pueden ser eliminados. Con esto volvemos al argumento inicial de la necesidad crítica de reformas que creen las condiciones necesarias para que el mercado libre funcione.

Juego político y consolidación de las reformas

Otro aspecto que merece especial atención es la consolidación política de las reformas. Los países de Latinoamérica se han caracterizado en su mayoría por una gran inestabilidad política. Las reformas llevadas a cabo por un gobierno son o han sido fácilmente eliminadas por el siguiente. Los golpes de Estado y el autoritarismo son expresiones claras de la inestabilidad política y del arbitrarismo con el

que se ha gobernado en Latinoamérica. Aún si las reformas que se vienen llevando a cabo fuesen lo más idóneas posible, nada garantiza su permanencia. En gran medida, el problema es la extrema vulnerabilidad del gobierno frente a los grupos de interés. El rol que los grupos de interés juegan en el funcionamiento del Estado no es particular a los países menos desarrollados, pero sí lo es la extrema vulnerabilidad del gobierno frente a ellos.

Teóricamente, como parte de los supuestos implícitos del funcionamiento del mercado, se consideraba al Estado como un agente neutro cuyo objetivo era el bienestar social. Hace ya tiempo que esta visión ha sido cuestionada. Importantes desarrollos teóricos como la "elección colectiva", "elección pública", "nueva economía política" (*collective choice, public choice, new political economy*), entre otros, han sido el resultado de la extensión del modelo neoclásico al estudio del Estado. El Estado no es sino un conjunto de agentes económicos y si se supone que los agentes actúan en el mercado de bienes y servicios con el objetivo de maximizar su propio bienestar, es inconsistente suponer al mismo tiempo que tales agentes actuarán de manera distinta en el escenario político. Para la "nueva economía política", corriente que viene recibiendo creciente atención en los últimos años, las presiones de los grupos de interés explican numerosas políticas del Estado. El que el Estado no sea en realidad un ente perfectamente neutro no niega la validez de la recomendación de los modelos de mercado. Sin embargo, implica necesariamente que el rol que juegan los intereses de determinados grupos en las acciones que toma el gobierno debe ser una variable importante a considerar en el análisis.

Estudiosos del desarrollo como Anne Krueger, Robert Bates, entre otros⁴, han hecho uso de este modelo para explicar el origen de ciertas políticas, en particular de políticas proteccionistas en países menos desarrollados de Asia, Africa y Latinoamérica. La corriente populista que dominó Latinoamérica años atrás tenía el respaldo en determinados grupos que se beneficiaban de las políticas estatales, tales como las centrales sindicales de las grandes

ciudades y los grupos industriales protegidos de la competencia externa. Los perjudicados fueron los grupos con menor voz en la arena política, como los trabajadores y productores rurales, por ejemplo. Este desarrollo es un lugar común en los países del tercer mundo. Bates, en sus estudios del Africa, encuentra que las políticas proteccionistas resultaban básicamente en la subvención de las ciudades por el campo y que esto era una consecuencia de la desigual presencia de estos dos sectores en la arena política.

Reformas centradas en la estabilización macroeconómica y la liberalización de mercados han sido adoptadas por gobiernos latinoamericanos en diferentes oportunidades en las últimas dos décadas, pero en numerosas instancias terminaron rápidamente en una revisión del proceso. Existe toda una discusión actualmente dentro de la corriente de la "nueva economía política", sobre las condiciones políticas que se requieren para que las reformas "neoliberales" sean aplicadas decididamente. En esencia, no fue sino después de haber alcanzado niveles de crisis extrema, y al enfrentar una creciente presión de los acreedores externos, que muchos de los gobiernos latinoamericanos se decidieron a implementar seriamente las llamadas reformas "neoliberales". Como una curiosa coincidencia que debe llamar a la reflexión, en muchos casos ha ocurrido lo que Felipe González en España indicaba: que había que llegar al gobierno por la izquierda y gobernar por la derecha. Este no es sólo el caso de España, sino también de otros países como Bolivia con Siles Suazo, Argentina con Menem y Perú con Fujimori. Algo que los estudios de economía política usualmente concluyen es que un sostenido apoyo político de ancha base es necesario para llevar a cabo estas reformas.

Lo que todavía no está claro es qué reordenamiento, una vez iniciadas las refor-

mas, se produce en el juego de intereses en la arena política; a quién le interesa la consolidación de las reformas, a quién no. Si no existe una reforma institucional paralela como se sugiere en la primera parte de este artículo, ¿en qué medida presiones políticas pueden conducir el proceso a generar nuevas distorsiones en la economía?

Respuestas a estas interrogantes pueden señalar, primero, cómo el proceso de reformas implementado corre el peligro de ser degenerado por el juego político en estos países. Asimismo, pueden proveer pautas para diseñar reformas en las reglas del juego político que reduzcan la gran vulnerabilidad de los gobiernos frente a los grupos de interés. Posibles alternativas a considerar incluyen, por ejemplo, reformas que conduzcan a una mayor transparencia en la toma de decisiones del sector público y a una descentralización del Estado a nivel regional.

Las reformas económicas comúnmente aplicadas pueden resultar insuficientes si no incluyen mejoras en el marco institucional que favorezcan el funcionamiento del mercado. Paralelamente, se debe tener en cuenta que las reformas de carácter político que apoyen la consolidación de las reformas económicas pueden ser tan importantes como las reformas económicas mismas.

El mundo académico, los organismos internacionales y los propios gobiernos deben ser conscientes de las limitaciones que encierran las reformas "neoliberales" típicas. El estudio de aspectos como los que se discuten en este corto artículo es, a mi modo de ver, central para el éxito de este nuevo experimento en Latinoamérica y en otras áreas en desarrollo. Los países que han adoptado seriamente estas reformas han logrado estabilizar sus economías, pero la cuestión es si podrán lograr un crecimiento económico sostenido.

NOTAS

1. Coase, Ronald, "The Nature of the Firm", en *Económica*, 1937.
Coase, Ronald, "The Problem of Social Cost", en *The Journal of Law and Economics*, 3, 1960.
2. North, Douglas, *Estructura y cambio en la historia económica*, México D.F.: Alianza Universidad, 1984.
North, Douglass, *Instituciones, cambio institucio-*
3. Fernández-Baca, Jorge, "Rol judicial en una economía de mercado", en *Debate*, Vol. XVI, No. 75, Lima: enero, 1994, pp. 51-52.
4. Krueger, Anne, *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, The MIT press, 1993.
Bates, Robert, *Essays on the Political Economy of Rural Africa*, University of California Press, 1993.