



Desarrollo y políticas sociales de integración: criterios para reformar las reformas .

Dante Avaro

De Washington a Santiago

En algún momento de 1990, en las instalaciones del *Instituto de Economía Internacional* (en Washington DC) un grupo selecto de representantes de organismos internacionales, multilaterales, miembros de las más eméritas comunidades académicas, y responsables de políticas (públicas y sociales) de la región de AL fueron cimentando lo que se daría en llamar el *consenso de Washington*. John Williamson (1990) sostuvo así que “Washington” había alcanzado un consenso acerca de, al menos, diez instrumentos de política. El llamado *consenso* de Washington recomendaba, para salir de la crisis recesiva que sacudió los ochenta, algunas medidas de corte fiscal, muchas de liberalización económica, desregulación de mercados internos y des-estatización de sectores claves de las economías domésticas.¹

Durante la conferencia celebrada con los auspicios del BM en Montevideo en 1997 se destacó el rol determinante que tuvieron la aplicación (parcial) de los instrumentos de política del consenso de Washington para explicar el crecimiento económico producido en la región (Burki-Perry, 1997). Si con las aplicaciones de los instrumentos del consenso de Washington se esperaba reanudar el crecimiento económico, no era menos cierto que se esperaba una significativa disminución de los índices de pobreza, de inequidad y de exclusión

Con algunas alteraciones de índole formal el presente artículo fue una ponencia realizada en las Segundas Jornadas sobre el Mercosur, en la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Mesa de Integración y Sociedad, Buenos Aires: 15 de mayo de 2000. Mucho deseo agradecer las observaciones, siempre tan pertinentes, de Silvia Fridman. También agradezco los comentarios de Biagini siempre tan alentadores. Así y todo no son responsables por lo aquí aseverado.

¹ Concretamente los diez mandamientos recomendados por el informe final son: disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés positivas determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales que favorezcan la liberalización de la economía, apertura a la inversión externa, privatizaciones, desregulación y protección a la propiedad privada.

social. Si bien puede ser cierto, para algunos países de la región, que la estabilización de los precios ha reducido y mitigado los índices de pobreza, no existe una correlación positiva entre crecimiento económico y la disminución de tales índices (Burki-Perry: 1997).

Así, con las advertencias sobre los fracasos y éxitos parciales del consenso de Washington, se comienza a hablar, ya después del Tequila, de las tareas inconclusas y pendientes de las *reformas de primera generación*.

Durante la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile el 18 de abril de 1998 se acuñó el término *consenso de Santiago* para significar la toma de conciencia de una segunda ola de reformas (las denominadas reformas de segunda generación). El presidente Sanguinetti en su alocución ante el BID en mayo del mismo año recalcó que la primera generación de reformas tenía que ver con consolidación de la democracia, con la estabilización económica y la reanudación del crecimiento económico, y que esta segunda ola de reformas tenía que ocuparse de los rezagos sociales. ¿Estamos ante una nueva agenda latinoamericana.? Quizá.

La Reforma Institucional

La nueva agenda latinoamericana tiene que ver, según algunos documentos de organismos internacionales, con *nuevas* reformas institucionales. Concretamente, ante la evidencia de que las instituciones sí importan para el desarrollo económico, y que los derechos de propiedad son elementos esenciales para las conductas mercantiles, las reformas de segunda generación deben tomar en cuenta estos dos puntos centrales: instituciones y derechos de propiedad.

Entendiendo que las instituciones constituyen una estructura o mecanismos de incentivos/castigos para la prosecución o realización de objetivos de individuos y organizaciones, es que las instituciones a reformar precisan de reformas en los mercados y en las jerarquías..

Sostener que las reformas de segunda generación están destinadas a solucionar gran parte de los rezagos de las reformas de primera generación es aceptar y sostener que aquellas reformas no estuvieron del todo mal y que además fueron necesarias como paso previo para solucionar las demandas de reformas instituciones que realizan actores y organizaciones en los países de la región. Esta, nos aventuramos a sostener, es una creencia básica no sólo de organismos internacionales sino también de los dirigentes políticos y sociales de los países de AL.

Muchos han sostenido, y creemos conjuntamente con ellos, que las instituciones son importantes y determinantes para el desarrollo de una sociedad, puesto que ayudan a *determinar* la eficiencia, eficacia y existencia (en muchos casos) de mercados tanto como de organizaciones múltiples dentro de una economía doméstica que de lo contrario no podrían existir.

Ha sido significativo, didáctico e importante el trabajo de Burki-Perry (1998) sobre las necesidades de reforma del sector financiero y del mercados de capitales. Una importante ingeniería institucional tiene que desplegarse en esos mercados para construir unas instituciones, creíbles, predecibles y efi-

cientos. Más allá de los problemas de acción colectiva (y su pareja conceptual y empírica el problema del free-rider) que surgirán para realizar e instrumentar tamaño reforma, es preciso destacar los elementos centrales del diagnóstico que legitima la necesidad de reformas institucionales en tales mercados: problemas de azar moral, de riesgo moral, de información imperfecta y asimetrías, y finalmente de mercados incompletos en forma genérica. Estos problemas detectados en el diagnóstico que tiene el propio BM son no sólo ciertos sino que reconocen una antigua paternidad intelectual: los pioneros trabajos de Rothschild-Stiglitz (1976); pero ponen en aprietos a la propia lógica de las reformas institucionales.

La teoría de los mercados incompletos de Stiglitz, el nuevo paradigma de la información, el teorema de Coase, el mecanismo de retroalimentación del mercado por medio de la Voz, y Salida de Hirschman, necesarios y utilizados *in primis* por los esquemas teóricos y documentos de los promulgadores de la nueva ola de reformas, coinciden en un punto de partida de sus análisis: los mercados no son perfectos. Las denuncias de que la economías no funcionan bajo la supuesta razonabilidad del “spot markets trading” hace añicos la propia consistencia lógica de la secuencia de reformas en AL.

Si nos alejamos de los ejemplos de mercados y jerarquías tratados por el BM en sus documentos (que la mayoría se restringe a mercados financieros y educación) y nos concentramos, por ejemplo, en el mercado de ciencia, técnica, tecnología y patentes veremos que el supuesto de mercados imperfectos y la necesidad de ingeniería institucional son necesarios, conjuntamente con una voluntad política férrea, para construir tal mercado. Sin embargo, es probable, y al menos así lo documenta la historia, que los instrumentos de liberalización económica y financiera sean contradictorios con los intentos de reformas institucionales, puesto que están pensados desde el funcionamiento de los mercados perfectos.

La llamada ‘hora de las reformas institucionales’ está marcada por algunos interrogantes:

- (i) Indagar sobre las reformas institucionales implica escrutar las condiciones de sus posibilidades, o lo que da lo mismo: cómo se pueden reformar las instituciones. Si las instituciones son revalorizadas, puesto que se parte de la premisa axiomática de que los mercados no son perfectos, como no cuestionar las reformas de primer grado.
- (ii) Cuestionar las reformas de primer grado implica re-evaluar lo que ya se hizo, y muy posiblemente rectificar rumbos de política y la implementación de instrumentos no avalados por el Consenso de Washington.
- (iii) Rectificar rumbos de las políticas del Consenso de Washington no significaría reformar las reformas, sino más bien pronunciarse por un cambio institucional y no por una reforma institucional.

Quizá la ‘hora de la reforma institucional’ o el llamado Consenso de Santiago no sólo signifique la incorporación de la cuestión social y la agenda institucional, sino que nos haga dudar de aquello que felizmente aseveraba el Presidente Sanguinetti. Quizá no hemos conseguido la consolidación de la democracia ni la fórmula del desarrollo económico. Quizá, el cambio y no la re-

forma institucional sean las herramientas para pensar los dos grandes problemas de AL.

Reformas y desarrollo:

Hoy, como ayer, sabemos que el *trade-off* entre crecimiento y equidad que sobredimensiona al crecimiento en desmedro de la equidad no beneficia, sino que dificulta, el desarrollo de los mecanismos de integración societal. Hoy, como ayer, sabemos que entre ambas debe existir un nivel de fuerte complementariedad:

- (i) El crecimiento (medido en niveles de inversión) mejora los niveles de empleo de la FT, el mejorar los niveles de empleo combate los problemas de pobreza asociados al desempleo. Pero el crecimiento es importante en la medida que eleve a lo largo del tiempo los niveles de competitividad internacional de las economías domésticas y que asigne los beneficios del comercio a los grupos más desfavorecidos de la sociedad.
- (ii) El desarrollo depende de una transformación productiva sistémica (*i.e.* reconversión productiva, calificación de la FT, mejora en el nivel de vida, infraestructura, etc..).
- (iii) La promoción del bienestar es, desde este punto de vista, una política correcta para mejorar la 'libertad de bienestar' de todos los ciudadanos en la medida que mejora el acceso a unos satisfactores y al desarrollo de un conjunto de capacidades para el bienestar, que permitan un 'igualitarismo' que refuerza la transformación productiva sistémica necesaria para permitir el crecimiento económico.

De esta forma estamos postulando algo más que la relación sinérgica entre equidad y crecimiento de la CEPAL (1990), sostenemos que la política de transformación productiva sistémica debe ser guiada por un consenso moral en torno al desarrollo como libertad.

Cuadro 1: Integración sistémica bloqueada y reformas urgentes.

Integración sistémica → ↓ integrador	Subsistema económico	Subsistema político
Dinero	Integración material	IB (reforma institucional del Estado)
Poder	IB (regulación económica)	Integración simbólica

Integración y Políticas Sociales para el desarrollo:

La idea de la liberalización económica, uno de los pilares del Consenso de Washington, no sólo no excluye sino que incentiva los procesos de integración comercial. Los atractivos que ofrecen a gobiernos, empresas y consumidores, los beneficios de los procesos de integración comercial y aduaneros son múltiples y variados:

- (i) El uso y usufructo de mercados ampliados para mejorar la eficiencia (del productor y del consumidor por las economías de escala que la integración ofrece);
- (ii) La disminución de rentas monopólicas derivadas del comercio en una economía doméstica cuasi-cerrada;
- (iii) La difusión y adopción de tecnologías 'duras' y las llamadas 'blandas' (innovación institucional);
- (iv) Incremento en los flujos de inversión directa.

Siendo estos beneficios alcanzables en el corto plazo, no parecieron 'derramarse' en los grupos más desfavorecidos de la sociedad. Muy por el contrario, la lista de 'vulnerabilidades' sociales se incrementó en la región. Y esto fue así, al menos, porque se pensó que la apertura comercial era suficiente para generar un proceso de crecimiento estable en el tiempo. La receta privatizaciones más liberalización económica fue, y lo sabíamos, insuficiente para mantener el crecimiento. Pareciera que las reformas de segunda hora, si desean plasmarse en un conjunto de herramientas institucionales tendientes a direccionar el crecimiento en 'desarrollo para la libertad', deberían contemplar una serie de reformas interinstitucionales a nivel regional:

- (i) Reforma del sistema educativo coordinado y homogeneizado que permita un mejor aprovechamiento de la fuerza laboral en toda la región, y que incremente los niveles de productividad y de calidad de vida.
- (ii) Reforma financiera que permita regular el sistema financiero regional; que permita crear un sistema de incentivos y castigos tendientes a financiar inversión directa productiva con alto impacto en la región.
- (iii) Una política científica y tecnológica que permita aprovechar las inversiones basadas en recursos humanos unificando recursos financieros y materiales.
- (iv) Sincronizar una política industrial para toda la región incentivando las ventajas comparativas estáticas y promoviendo las dinámicas de manera armonizada en toda la región.
- (v) Coordinar una política fiscal para toda la región, impidiendo salidas del tipo free-rider.

La lista no pretende ser completa, sino ilustrativa de algunos puntos o dimensiones que deberían de ser concertadas y coordinadas a nivel de los Estados miembros del Mercado Común del Sur.

Si bien es cierto que estos elementos ilustrativos están contemplados en las recomendaciones del BM para que cada Estado nacional las aplique en sus contextos domésticos: ¿por qué insistir en reformar las reformas pensando en un contexto regional? ¿No es acaso, cuando menos, una postura *naïve* pensar que se puedan construir las reformas en el plano del contexto regional? El hecho de que sea una empresa prometeica, no invalida el ejercicio intelectual de reconocer su necesidad, como más adelante sostendremos. Si bien resulta imposible, a pesar de reconocer su urgencia, construir un consenso intergubernamental sobre una agenda múltiple y variada, se podría comenzar por construir un consenso regional sobre algunos de ellos. Pero el lector se preguntará por qué insistir sobre las reformas de segundo nivel en torno a un consen-

so regional. Se ha pensado (Rosenthal, 1999:130) que si las políticas destinadas a promover el desarrollo doméstico son exitosas en términos de una transformación productiva sistémica, las políticas sociales de integración regional son funcionales, aunque sólo mejoren o contribuyan a una mejora en la eficiencia productiva como un todo. Pero para que ello sea cierto es preciso que exista un acuerdo o consenso básico intra-regional sobre la promoción del desarrollo como libertad, tal como fue planteado *supra*. De lo contrario, uno de los estados estaría subsidiando el crecimiento del otro, y la suma total de los efectos no sólo será asimétrica, sino que la región como un todo se alejará de las pautas o criterios del desarrollo como libertad. De este modo las políticas sociales de integración regional no son neutras ni complementarias de las domésticas, sino que son fuertemente performadoras de la estrategia de desarrollo para la región.

Supongamos una dimensión del *hipotético* acuerdo de reformas de segunda generación a puro título propositivo, y veremos que el ejercicio intelectual es fundamental al menos por dos motivos:

- (i) Porque desnuda el alcance restringido y comercial del Mercado Común del Sur; y
- (ii) Porque muestra el potencial del Mercosur como región competitiva en la producción de bienes y servicios en contexto internacional.

Reformas de segunda generación y políticas de integración: el caso de las políticas laborales.

El Mercado Común del Sur no fue originariamente planeado como una construcción política de integración. La unilateralidad fundacional de los actores, y la urgencia económica de los mismos, encarnó al Mercosur como un instrumento útil dentro del plano del liberalismo económico. De esta manera, las instituciones constitutivas del Mercosur no son más que la expresión de los intereses fundacionales del acuerdo. ¡A pesar de que el Mercosur, como construcción institucional, puede ser más que eso!

Cuando se suscribe el Tratado de Asunción (26 de Marzo de 1991), éste no tenía incorporados compromisos tendientes a desarrollar los mecanismos de integración en la dimensión societal.² Durante Mayo³ de ese mismo año se reunieron en Montevideo los Ministros de Trabajo de la región y emitieron una declaración donde se recalca la necesidad de atender a las necesidades del marco laboral y social en los países integrantes del MERCOSUR. Hasta aquí son

² El Tratado de Asunción solamente previó normas orgánicas y comerciales, y órganos colegiados compuestos por los Ejecutivos de los Estados y más específicamente los Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores. No aparece ninguna organización de ciudadanos, vg. Partidos, sindicatos, asociaciones, etc.).

³ Específicamente el 9 de mayo los ministros de Trabajo emitieron la Declaración de Montevideo.

⁴ Niveles operacionales de compromisos y mecanismos de integración regional en relación a la dimensión societal referencial pueden ser: (i) acciones de consulta y cooperación, (ii) órganos de representación social y política, (iii) construcción de derechos y garantías comunitarios (me gustaría llamarlos societarios). (iv) Mecanismos/recursos supranacionales.

medidas del tipo de acciones de consulta y cooperación.⁴ El subgrupo de Trabajo 11 (Relaciones Laborales, el Empleo y la Seguridad Social) establecido en Las Leñas (26, 27 de Junio de 1992) planteó acciones de consulta y cooperación y adherencia a las regulaciones de la OIT en términos de suscribir (potencialmente a futuro) derechos y garantías societales de los miembros del Mercado Común del Sur. Dentro de los órganos de representación social y político lo más destacados son: el Foro Consultivo Económico-Social (Reunión de Ouro Preto del 17 de Diciembre 1994⁵) que subsumió el Consejo Industrial del Mercosur. Tanto la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) como el FCES dependen del Grupo Mercado Común (GMC).⁶

Como el lector puede observar la dimensión social dista lejos de seguir el ritmo del crecimiento comercial (desde 1991 se incremento un 200% el flujo comercial). Pero esta asimetría tiene una causa: se trata de ocultar / ignorar el estrecho vínculo entre las políticas laborales y la política comercial en el plano de los acuerdo multilaterales. Especialmente los problemas relacionados con la transición del denominado 'ajuste estructural' y los *desideratum* de competencia desleal. ¿Por qué?. La supervivencia política de la clase política y de los actores económicos centrales lleva a ignorar, en el corto y mediano plazo, la estrecha inter-relación entre derechos, garantías, política laboral y políticas comerciales. La inversión en capital humano⁷ es sólo un lado de la ecuación que tiene a la variable costo laboral por el otro. Si supongamos el país *x* incrementa, sensiblemente, en el corto plazo los recursos destinados a calificación laboral, puede quedar preso del deterioro de sus términos de competitividad salarial si otro no lo hace (*dumping salarial*). Esto se agudiza si suponemos que el 'argumento estúpido' planteado por Haberler (1993) no tiene lugar, ya que suponemos que miembros de una unión aduanera con aranceles 0% no pueden llenarse se excepciones. De tal forma, urge una reforma laboral de segunda generación que coordine a nivel regional una política laboral competitiva a nivel internacional, pero al mismo tiempo comprometida con las pautas de desarrollo como libertad.

Pero hasta ahora no hemos dado una argumentación contundente de por qué deberíamos realizar las reformas de segunda generación consensuadamente en el ámbito de la región. Invitamos al lector a seguir el argumento en las conclusiones.

⁵ Este Protocolo estableció una estructura que constituye, actualmente, una zona de libre comercio para sus integrantes y una unión aduanera (con arancel intraregional del 0% y con arancel externo común diferencial entre 0-20%, respectivamente y con excepciones en ambos casos, siendo junto con la CCE las dos únicas uniones aduaneras vigentes en el mundo.

⁶ El Organigrama Funcional del Mercosur:

① Consejo Mercado Común: integrado por los Presidentes, y Ministros de Economía y Relaciones Exteriores: emite decisiones. ② Grupo Mercado Común: integrado por representantes: emite resoluciones. De éste dependen: ③ Comisión Parlamentaria Conjunta: integrada por igual número de parlamentarios: emite recomendaciones. Foro Consultivo Económico-Social: igual número de representantes sectoriales: emite recomendaciones. ④ Comisión de Comercio: integrado por representantes: emite directivas y propuestas técnicas. ⑤ Secretaría Administrativa.

⁷ Elemento clave para entender la reforma de segunda generación propuesta por el BM para el sector educativo formal.

Cuadro 2: Integración y políticas sociales coordinadas.

1 2 ⁸	Desarrollo, equidad y ciudadanía	Integración regional
Equidad/Promoción del Bienestar	Consenso sobre el desarrollo como libertad	Coordinación interinstitucional de fortalecimiento, modernización y armonización tributaria, y de gestión de la política social.
Legitimación del cambio social	Reafirmar los vínculos societales en torno a la ciudadanía.	Distribución regional equitativa de las ventajas comparativas dinámicas y estáticas.
Compensación del cambio social	Política de promoción de nuevos sectores industriales basados en VCD de base tecnológica/científica.	Políticas sectoriales sistémicas para subsistemas industriales envejecidos y para nuevos sectores industriales.
NBI/LP/PV⁹ estructurales y del cambio social	Políticas de ingresos generalizado y universalizados.	Protección social hacia dentro del espacio regional integrado.

Conclusiones: vaciamiento del Estado y posibilidades de las políticas de integración regional.

Es un lugar común en las ciencias sociales de hoy sostener que el Estado ha perdido capacidad de gestión, de coordinación y de regulación. Las causas son muchas y variadas y no entraremos en detalle aquí. Sin embargo, es fácil observar que el Estado-Nación, construido durante los regímenes populistas y mantenidos por los Regímenes Autoritarios-Burocráticos, se encuentra sometido a una serie de turbulencias que operan un vaciamiento de su fuerza coactiva. El vaciamiento del Estado consta de tres niveles¹⁰:

- (i) Vaciamiento 'hacia arriba': reducción de poderes de coordinación macro-económica como consecuencia de compromisos vinculantes intergubernamentales y supranacionales.
- (ii) Vaciamiento 'hacia abajo': transferencia coordinación de políticas públicas a las provincias, descentralización interna, compromisos vinculantes de subsidiariedad interna.
- (iii) Vaciamiento 'horizontal': estados nacionales que compiten aliados a corporaciones privadas y públicas en términos de competitividad sistémica.

Cuadro 3: Triple Vaciamiento del Estado y problemas de Gobernabilidad.

	Vaciamiento 'hacia arriba'	Vaciamiento 'horizontal'
Vaciamiento 'hacia abajo'.	Sobre-carga de Gobernabilidad	Sobre-carga de Gobernabilidad

⁸ 1: indica las dimensiones institucionales desde donde se ejecutan las políticas. 2: indica la dimensión societal de las políticas sociales y distributivas.

⁹ NBI: Necesidades básicas insatisfechas; LP: línea de pobreza; PV: pobres en situación de vulnerabilidad.

¹⁰ El concepto tridimensional del vaciamiento está tomado de Jessop (1993).

La confluencia del vaciamiento 'hacia fuera' con el vaciamiento 'hacia abajo' produce una gobernabilidad fracturada, puesto que las presiones externas que producen las corporaciones transnacionales sobre los sistemas fiscales y incentivos a la inversión no pueden ser compatibilizados con una subsidiariedad precaria y escasamente coactiva. La pérdida de coacción política, impulsada por el principio de subsidiariedad estatal, significa un duro golpe para repensar la política fiscal y redistributiva en las economías domésticas. Por otro lado, intersección entre el vaciamiento 'hacia abajo' y el vaciamiento 'hacia arriba' producen lo que hemos dado en llamar 'sobre-carga de gobernabilidad'. El Estado nacional no puede coordinar las responsabilidades delegadas a las provincias en forma sincrónica y queda cautivo de los propios compromisos con organismos supranacionales.

De esta forma, una salida a la doble presión de la gobernabilidad sería plantear un consenso regional sobre políticas sociales de integración que permitan una mayor grado de coerción en los vaciados Estados nacionales. Ahora, claro está, este es mucho más que las reformas de las reformas.

BIBLIOGRAFÍA:

Burki, S.J.-Perry, G. (1997); *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Washington DC: Banco Mundial, Serie Latin American and Caribbean Studies Viewpoints.

Burki, S.J.-Perry, G. (1998); *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Washington DC. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y EL Caribe..

Franco, Rolando-Di Filippo, Armando (Comp.) (1999): *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL-UN. LC/G.2029-P. Agosto.

Haberler, G. (1963); *Theory of International Trade*, Londres: William Hodge.

Jessop, Bob (1993); "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy", *Studies in Political Economy*, 40:7-39.

Rosenthal, Gert (1999); "Los procesos de integración regional y las políticas sociales", en **Franco-Di Filippo** (Comp) (1999): Capítulo VI.

Williamson, J. (1990); "What Washington Means by Policy Reform", en **Williamson** (1990).

Williamson, J. (1990) (Eds); *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Washington DC: The Institute for International Economics.