

# 2

## EL CONCEPTO DE DESARROLLO Y LAS REFORMAS ESTATALES: VISIONES DE LOS NOVENTA (\*)

**Dora Orlansky (\*\*)**

(Instituto de Investigaciones Gino  
Germani, Universidad de Buenos  
Aires –UBA–, Argentina)

### RESUMEN

En poco más de una década se ha revertido en forma dramática la visión inicialmente triunfalista que prevaleció durante la reestructuración del sector público en buena parte de América Latina y, en particular, en Argentina. Los fundamentos y las orientaciones que guiaron las políticas de reforma del Estado de los años noventa están hoy sujetos a revisión y replanteo.

Este trabajo se propone varios objetivos: 1) revisar la noción de desarrollo y el papel del estado; 2) elucidar los nuevos conceptos que sucesivamente han sido formulados por los organismos multilaterales (Banco Mundial, PNUD, CEPAL); 3) discutir las estrategias de 'desarrollo' que subyacen en las diferentes agendas de reformas estatales y 4) describir algunas características económicas y sociales del desarrollo histórico reciente y sus perspectivas.

### PALABRAS CLAVE:

desarrollo, 90s, América latina, reformas estatales.

### ABSTRACT

In a little more than a decade, there has been a dramatic change in the in the initially successful viewpoint that prevailed during the public sector restructuration in most of Latin America, and in particular in Argentina. The basis and the orientations leading the State's reform policies of the 90s are currently subject to reviewing and reconsideration. This work has several objectives: 1) to review the notion of the State's development and role; 2) to elucidate the new concepts that have been successively formulated by the multilateral organisms (World Bank, PNUD, CEPAL); 3) to discuss the "development strategies underlying the different State's reforms agendas and, 4) to describe some of the economic and social characteristics of the recent historical development and their perspectives.

### KEY WORDS:

development, 90s, Latin America, state reforms.

(\*) Este trabajo forma parte del Subsidio UBACYT SO62, Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Una versión preliminar fue presentada en el Tercer Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración, San Miguel de Tucumán, junio 2-4 2005.

(\*\*) E-mail: orlansky@mail.retina.ar

## 1 INTRODUCCIÓN

En poco más de una década se ha revertido en forma dramática la visión inicialmente triunfalista que prevaleció durante la reestructuración del sector público en buena parte de América Latina y, en particular, en Argentina. Los fundamentos y las orientaciones que guiaron las políticas de reforma del Estado de los años noventa están hoy sujetos a revisión y replanteo.

La realidad es contundente y los indicadores socioeconómicos persisten en reflejar las tendencias negativas de la “semidécada perdida 1998-2003” (*i.e.* tasa de desempleo de dos dígitos, alrededor de la mitad de la población en la pobreza, una explosiva asimetría en la distribución del ingreso, etc.).

Los resultados decepcionantes condujeron a un estado de “fatiga de la reforma”, a partir del cual las reformas estructurales –fundamentalmente la liberalización, la desregulación y la privatización– son percibidas como factores desencadenantes del deterioro de la calidad de vida (Birdsall y de la Torre, 2001).

Según surge de algunos relevamientos de opinión, las reformas han generado un rechazo creciente, sobre todo entre las capas medias y en los países donde las privatizaciones estuvieron vinculadas a situaciones de corrupción (Lora, 2002).

Este trabajo se propone varios objetivos: 1) revisar la noción de desarrollo

y el papel del estado; 2) elucidar los nuevos conceptos que sucesivamente han sido formulados por los organismos multilaterales (Banco Mundial, PNUD, CEPAL); 3) discutir las estrategias de ‘desarrollo’ que subyacen en las diferentes agendas de reformas estatales y 4) describir algunas características económicas y sociales del desarrollo histórico reciente y sus perspectivas.

## 2 LA NOCIÓN DE DESARROLLO

El desarrollo como aumento intergeneracional visible en la producción de bienes y servicios no tiene más de dos siglos de antigüedad. Como tema de agenda, se ha impuesto mucho más recientemente. En los últimos cincuenta años, las ciencias sociales se han centrado en los determinantes de lo que Adam Smith llamó el “natural avance hacia el bienestar” y cómo puede acelerarse el crecimiento (World Bank, 2005).

El término *desarrollo* ha suscitado discusiones conceptuales e ideológicas. Los científicos sociales distinguen entre el concepto de crecimiento económico (muchas veces identificado a través de algunos indicadores cuantitativos como el crecimiento del PBI por habitante) y el de desarrollo propiamente dicho, que implica una transformación estructural u organizacional.

La controversia acerca de la noción de *desarrollo* estuvo históricamente plagada de contradicciones y polarizaciones ideológicas, particularmente entre los teóricos de la modernización y los de la dependencia, que han representado los paradigmas dominantes en esta discusión, sobre todo hasta los '80.

La teoría de la modernización –la expresión fue introducida por Talcott Parsons en la década de 1950 y continuada en 1960– ha sostenido que los países siguen una pauta que es el modelo de crecimiento de los países occidentales. Pero mientras que para los países occidentales la ‘revolución’ industrial se hizo desde adentro, en los “países en desarrollo” esta revolución es exógena, basada en el impacto de la tecnología occidental y la transferencia de instituciones sociales y culturales. La perspectiva de la modernización se apoyó en conceptualizaciones tales como la diferenciación estructural, la dicotomía tradicional/moderna, el *continuum* rural/urbano y en los “obstáculos” o “prerrequisitos” estructurales y culturales para el desarrollo. El término *desarrollo* entraña *per se* una connotación positiva.

En la teoría de la dependencia, acuñada hacia fines de los sesenta (Cardoso y Faletto, 1969; Frank, 1967), la premisa básica establecía que los problemas del subdesarrollo eran el producto de las relaciones de dependencia estructural entre los países occidentales y los países –entonces denominados– del Tercer

Mundo, luego red denominados “el Sur”. El argumento consistía en que las naciones industriales occidentales “habían requerido” del subdesarrollo de Asia, África y América latina, y de esta manera los países no industriales se habían convertido en satélites dependientes de las naciones más avanzadas, perdiendo, a su vez, el control efectivo sobre su propio destino económico. La noción de relaciones centro-periferia supone que los cambios en el desarrollo y las organizaciones de los países dependientes están basados en fuerzas que provienen de las metrópolis. El acento puesto en que las fuerzas imperialistas son las principales fuentes de cambio tiende a pasar por alto la significación de los factores sociales y culturales internos.

El énfasis causal en la disparidad política entre los países centrales y periféricos fue el aporte de la teoría de la dependencia respecto del estructuralismo de la CEPAL (Comisión Económica para América latina). El “Estudio Económico de América latina” (EEAL) de 1949 fue el documento fundamental de la CEPAL en el que se define América latina como un área periférica con relación a un mundo central, el cual primero fue Inglaterra y después EEUU. También aparecen en el mismo trabajo los famosos cálculos de los términos de intercambio que demostraban la pérdida secular del poder de compra de los países exportadores latinoamericanos. O sea, según Sunkel<sup>1</sup>, se aplicó por primera vez con fundamento empírico la visión centro-periferia de Raúl Prebisch.

Importa destacar que, de acuerdo con la visión “dependentista”, el desarrollo no es posible sin una reestructuración fundamental del orden económico y político internacional. Desde esta perspectiva, se deduciría que, sin un profundo cambio del orden internacional, la polarización entre países desarrollados y subdesarrollados sería un proceso indefectiblemente sin final (Orlansky, 2003).

Pese a la vigencia analítica de ambas conceptualizaciones –modernización versus dependencia–, las posiciones se han ido aproximando gradualmente en los años noventa. A ello se suma la emergencia de un nuevo paradigma: el desarrollo humano sustentable (PNUD 1994). Se trata del desarrollo que no sólo suscita un crecimiento económico sino que también “distribuye equitativamente sus beneficios; otorga prioridad a los pobres, amplía sus opciones y oportunidades y promueve su participación en las decisiones que afectan sus vidas”.

Los organismos internacionales produjeron activamente una serie de dispositivos discursivos e introdujeron metas e instrumentos de políticas públicas que no sólo apuntan a la equidad en el plano nacional (CEPAL 1992) sino, más aún, a la disminución de las asimetrías internacionales y, en

particular, en el contexto de los nuevos procesos de globalización. En 1999, con la Declaración del Milenio culmina un compromiso de los países más desarrollados y la formulación de una “hoja de ruta” para disminuir el déficit social de los más rezagados. El documento de Naciones Unidas en Monterrey (2003) “Un Siglo de Desarrollo para Todos”, de reciente implementación, es un aporte en esta dirección.

### 3 EL DESARROLLO EN LOS AÑOS 2000

En realidad, las tan mentadas mediciones en torno al Producto Bruto Interno (PBI) no dan cuenta de la complejidad del panorama económico. Como lo ha señalado Stiglitz (2003), este coeficiente debería reemplazarse por el Ingreso Nacional Neto, una medida que apunta al bienestar futuro de los ciudadanos porque incluiría para su cuantificación la depreciación de los recursos físicos del país y el agotamiento de los recursos naturales, la degradación del medio ambiente, la venta de los activos nacionales en el exterior, el agravamiento de la sensación de inseguridad y vulnerabilidad económicas, etc. Un cálculo que incorpore estos aspectos –también las variaciones en los costos de transacción, entre otros– daría un resultado mucho más realista de los llamativos tramos de “crecimiento” durante los primeros años de la década del noventa en el caso de Argentina.

Ahora bien, nuevamente, y desde otros ángulos, ante la pregunta acerca de qué se entiende actualmente por desarrollo, y siendo éste el propósito último de las reformas, Fanelli y Popov (2003) distinguen operacionalmente cuatro tipos de desarrollo económico social.

- *Primer tipo*: en una versión más tradicional, el desarrollo económico se diferencia del mero crecimiento económico porque consiste en un crecimiento autosostenido, con cambio estructural en los patrones de producción, avance tecnológico y modernización social, política e institucional.

- *Segundo tipo*: el desarrollo sustentable basado en las definiciones del *World Development Report 2002* implica no sólo el crecimiento económico sino también considerar el impacto ecológico y social, es decir, el *tandem* producción económica-calidad de vida.

- *Tercer tipo*: en la visión de Amartya Sen, el desarrollo supone expansión de la libertad, esto es, mayores oportunidades y posibilidades de elección en lo económico, social, político, seguridad, etc.

- *Cuarto tipo*: a diferencia de los anteriores, el institucionalismo no distingue entre buen desempeño económico, crecimiento económico, desarrollo

económico<sup>2</sup>. Un buen desempeño económico depende de buenas instituciones económicas, según Douglass North y Oliver Williamson.

En este punto, sobre la base de numerosos estudios empíricos, Rodrik (2003) afirma que (1) encender los motores del desarrollo económico y (2) sostenerlo luego, son dos problemas diferentes. La primera cuestión requiere generalmente una gama limitada de reformas, a menudo poco convencionales, y por consiguiente no depende tanto de los aspectos institucionales. La segunda constituye un desafío más difícil, pues requiere construir un apoyo institucional que garantice a largo plazo la resistencia de la economía a los shocks y a los ciclos económicos manteniendo el dinamismo productivo. Siguiendo la metáfora de Rodrik, y contrariamente a buena parte de la literatura que las presenta como alternativas de reforma estatal, podría formularse una hipótesis de complementariedad de ambos procesos: uno, el inicial, de ingeniería social, instrumentalista, “constructivista”; y otro, de largo plazo, de carácter institucional, gradualista, “evolucionario”.

#### **4 ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y AGENDAS DE REFORMA ESTATAL**

46

La tónica imperante durante los '60 y la primera mitad de los '70 se caracterizó por un creciente rol del Estado en el bienestar social y su intervención en la infraestructura, producción y planificación económicas. En América latina las regulaciones del mercado orientadas a la industrialización sustitutiva avanzaron en Argentina, Brasil y México siguiendo las recomendaciones de Prebisch y de CEPAL. Pero los resultados fueron, sin embargo, una creciente urbanización y marginalidad a las que se sumó el intenso conflicto político sobre la distribución; la inflación y el régimen autoritario fueron los modos predominantes en la economía y en la política (Farías, 1994).

Sin embargo, durante ese período (1960 y 1970), y a propósito de los regímenes autoritarios y los efectos de sus políticas públicas, algunos autores han mostrado que el tipo de régimen, sea autoritario o democrático, no explica de por sí las diferencias en el crecimiento económico y social.

En ese sentido, según Przeworski y Limongi (1994), los milagros económicos del período posterior a la Segunda Guerra Mundial incluyen a ciertos países que sí tenían instituciones democráticas en vigencia (parlamentos, partidos, sindicatos, competencia electoral) y también a países gobernados por dictaduras militares (sudeste asiático). Los autores destacan la importancia de “una cierta autonomía del Estado”, un atributo de regímenes muy diversos pero efectivos a la hora de la gestión merced al cual pudieron sortear las

presiones y los estrechos intereses corporativos y administrar en función del interés general. En el orden social encararon el desarrollo con equidad y en lo económico lograron la ampliación internacional de sus mercados.

La década de 1980, aunque en forma desigual pero inequívoca, marcó el vuelco de la mayoría de los países en desarrollo alrededor de las reformas orientadas hacia una economía de mercado.

En efecto, la necesidad de revisar drásticamente el papel del Estado surge en las democracias occidentales a mediados de los '70, cuando se revierte la pauta de la "triple afluencia" que abarcó alrededor de cuarenta años y que consistió en el crecimiento simultáneo del Producto Bruto Interno, del ingreso familiar y del gasto público. La expansión de la intervención estatal fue un fenómeno generalizado. En el caso de Argentina, la detección de una situación equivalente fue mucho más tardía pese a los agudos indicios de la crisis. Después de un período de once años de crecimiento ininterrumpido del PBI (1963-1974), Argentina experimentó una eclosión fenomenal del sector público –sin precedentes– hacia 1973. Sin que este abrupto disparo fuera morigerado en años siguientes (como había ocurrido en períodos anteriores), sobrevino el fin de la era de la "triple afluencia" con el gasto público sin ajustarse estrictamente al rigor de la nueva época. La mayoría de los análisis políticos y económicos puso inicialmente el énfasis en las evidencias de la recesión económica sólo en términos de la disminución del PBI y de los ingresos familiares.

¿Cómo se explica este sesgo interpretativo? En primer lugar, se trató de un fenómeno inédito: la reversión de la tendencia de crecimiento carecía de antecedentes, el desarrollo continuo era considerado una tendencia natural. En segundo lugar, a través de la emisión monetaria y el endeudamiento interno y externo se oscureció la magnitud del déficit fiscal –déficit que, por otra parte, parecía haber sido históricamente funcional para el desarrollo económico del país. Finalmente –uno de los factores explicativos probablemente más importantes–, las condiciones políticas del período más autocrático que asoló al país (1976-1983) impidieron trascender la peculiaridad del contexto local y descifrar una realidad económica internacional y generalizada, el inexorable fin de la "triple afluencia" (Orlansky, 1994).

Durante los años 80 y 90, en forma prácticamente generalizada, se revirtió el modelo de desarrollo anterior. Fueron los años del "triunfo" del liberalismo y de la "magia del mercado" en escala global (Fukuyama, 1992; Biersteker, 1995). Tras un intenso debate ideológico, se impusieron las creencias liberales y su concepción del desarrollo. Un conjunto de diez proposiciones resumió el común denominador, el *spirit du temps* del así llamado "Consenso

de Washington”, designación acuñada por Williamson (1993), buena parte de cuyas propuestas de ajuste estructural y estabilidad fiscal comenzaron a aplicarse en Argentina durante el gobierno de Menem (1989-1999).

La expansión generalizada de esta visión llevó a reflexionar acerca del papel de las ideas en la determinación de las políticas públicas (Yee, 1996), es decir, de los mecanismos a través de los cuales se difunden las experiencias, las políticas públicas, las doctrinas, etc. (Rose, 1993; Dolowitz y Marsh, 1996). Ciertamente, un sistema de ideas, sea un refinado marco conceptual o un simple latiguillo, puede influir significativamente en la definición de intereses y afectar el comportamiento de los actores sociales. La fuerza que adquieren las ideas, su poder real en el mundo de la política, no es independiente de la configuración de instituciones e intereses en juego (Hall 1989). No obstante, el dinamismo intrínseco de las ideas no sería suficiente para su transformación en políticas sin la necesaria intervención de una comunidad epistémica, del auspicio de “una red de profesionales de reconocida experiencia, especialización y autoridad en políticas públicas relevantes para el área en cuestión” (Haas, 1992). El aporte de una comunidad epistémica es esencial para la elaboración, la difusión y la eventual implementación de una agenda de reformas.

## **5 ¿DE QUÉ MODO OPERA UNA COMUNIDAD EPISTÉMICA?**

### **ESTADOS Y BANCOS: UNA COMUNIDAD DE POLÍTICAS**

Si bien el advenimiento de la democracia reintrodujo las viejas recetas del Fondo Monetario Internacional para la estabilización de los países en desarrollo (encargado sobre todo de los programas de “asistencia técnica” en gestión fiscal y monetaria), a las ya conocidas medidas de reducción de déficit de balanzas de pagos y presupuestarios y de aumentos de las tasas de interés se les sumaron las innovadoras políticas de ajuste estructural propuestas por el Banco Mundial. Este organismo, orientado hacia la asistencia en la formulación de procedimientos de inversión pública y gestión de flujos de ayuda externa, introdujo las nuevas políticas de ajuste estructural, de más largo plazo y de mayor complejidad, poniendo el papel del Estado y su redefinición en el centro del debate<sup>3</sup>.

Básicamente, un programa de reforma estructural ortodoxo, además del sinceramiento de precios y la liberalización del mercado, consiste en el pasaje de recursos de la órbita gubernamental a la decisión privada, en una racionalización del rol del Estado basada en la eficiencia y en reformas

institucionales para promover la competencia en el sector privado<sup>4</sup>.

En realidad, más que una influencia gubernamental directa por parte de los Estados Unidos, es la “dependencia del Banco Mundial respecto de los mercados financieros internacionales y la congruencia autoconvalidante entre los valores de quienes poseen y administran el capital financiero y los del Estado norteamericano”, lo que explica “la importancia determinante de los valores e intereses norteamericanos en el funcionamiento de la entidad”<sup>5</sup> (Wade, 1997).

Las organizaciones multilaterales de crédito (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo), aun cuando estuvieron involucradas en el proceso de desarrollo en América latina durante varias décadas, acentuaron su incidencia en la transformación socioeconómica e ideológica a partir de los años ochenta, precisamente, después de la segunda crisis petrolera (en los primeros años de los ochenta), de la crisis de la deuda externa y de la pérdida de credibilidad en las políticas económicas heterodoxas. Incidieron en forma crucial en el reemplazo de las políticas intervencionistas y orientadas al mercado interno, incorporaron las de apertura económica y mercado abierto y promovieron un contexto intelectual favorable al neoliberalismo. La influencia que ejercieron estos organismos se desarrolló de modo interrelacionado por tres vías: con el otorgamiento de recursos financieros, la participación en la confección de la agenda socioeconómica y la difusión de un nuevo marco cognitivo (Van Duck, 1995).

Como ha sido señalado por Hass (1992), muchas veces la presión por los recursos financieros se impone frente a la discusión de especialistas de comunidades epistémicas con propuestas diferentes. Hay frecuentemente una ausencia de consenso debido a visiones no convergentes en problemas complejos y prevalece la decisión política ante el conflicto epistémico.

En efecto, la débil posición de los países latinoamericanos en el mercado de capital internacional en los ochenta y su desesperada necesidad de capital extranjero acentuaron el poder de negociación de las agencias multilaterales. Por otra parte, el fracaso de las políticas tradicionales y de las terapias heterodoxas, sobre todo en el caso de la Argentina, fortaleció la posición de un enfoque neoclásico y un diseño de política ortodoxa. El condicionamiento al que estaban ligados los préstamos por parte de los organismos multilaterales, así como los acuerdos de libre comercio que cundieron, propiciaron estas políticas y amplificaron su efecto.

En cierta medida, el Estado nacional perdió el poder de control sobre la economía nacional que se había desarrollado bajo el signo mercantilista

(Claval, 1995). La apertura de las economías nacionales y la proliferación de corporaciones transnacionales como consecuencia de la globalización de la economía y la integración de los mercados nacionales a la economía internacional promovieron la libre circulación de capital, bienes, servicios e información –aunque obstaculizando e impidiendo la circulación de fuerza de trabajo, no sólo a través de las fronteras nacionales, sino hasta entre regiones de un mismo país.

Vale señalar, acerca de la intervención estatal en la economía, que el análisis contemporáneo de la relación Estado-mercado ha expuesto su complejidad. Como ha sido señalado (entre otros, por Haggard y Kaufman, 1994), el mercado no es *per se* el mejor asignador en materia de distribución del ingreso (y tampoco de pleno empleo). Pero, por otro lado, en la gestión el político se encuentra ante el dilema señalado por Geddes (1993) según el cual no es fácil “garantizar la seguridad económica que solicitan los ciudadanos cuando votan y, al mismo tiempo, sostener los mecanismos de mercado requeridos para la asignación de los recursos en forma eficiente y productiva”.

En síntesis, las decisiones políticas se encuentran frente a dos fuertes restricciones: la escasa autonomía del Estado ante la imperiosa tendencia a la integración en el mercado internacional y la dificultad para establecer mecanismos de corrección de las imperfecciones del mercado interno sin caer en la sobreintervención.

## **6 SUCESIÓN Y PROFUSIÓN DE AGENDAS DE REFORMAS ESTATALES**

### **6.1. CONSENSO DE WASHINGTON VERSUS ESTADO DESARROLLISTA**

El conjunto de las políticas que los organismos multilaterales promovieron desde los '80 en adelante, difundidos por Williamson como el “Consenso de Washington”, incluía los siguientes puntos: 1) disciplina fiscal; 2) reformulación de las prioridades en el gasto público en favor de la salud primaria, la educación y la infraestructura<sup>6</sup>; 3) reforma impositiva; 4) liberalización financiera; 5) unificación de la tasa de cambio; 6) apertura comercial; 7) acceso a inversiones extranjeras; 8) privatización de las empresas estatales; 9) desregulación en aras de la competencia; y 10) facilitación de los derechos de propiedad (Williamson, 1993). Coincidió con el momento histórico en que la solución restrictiva del papel del Estado y el modelo económico neoconservador habían adquirido un esplendor hegemónico. Según ironizaba Williamson, se trataba en los hechos de una “convergencia internacional”,

generalizada, no circunscripta al área de Washington (es decir, al distrito sede del gobierno norteamericano y a su influjo).

Los diez puntos del Consenso, según Williamson, se contraponen con los puntos más destacados del modelo de “Estado desarrollista”<sup>7</sup> que se formulan a continuación: 1) control de la tasa de cambio monetario con mayor énfasis en políticas fiscales que en políticas monetarias; 2) prioridad de inversiones de capital nacional e ingreso restringido de capitales externos supeditado a planes de desarrollo; 3) promoción de mercados internos como base para la consolidación del esfuerzo de industrialización; 4) generación de mayor demanda interna por incremento de ingresos de los trabajadores; 5) desarrollo de estrategias nacionales coherentes con el modelo de sustitución de importaciones; 6) desarrollo de un sistema de seguridad social para sectores pobres a fin de generar condiciones para que éstos puedan llegar a ser más competitivos.

Cabe notar una ligera semejanza entre este último punto (6) y el generalmente ignorado ítem desarrollista de Williamson (2), señalado en nota al pie 7, en cuanto al papel social del Estado.

## 6.2. GOBERNANCIA Y DESARROLLO

Más tarde, en 1992, el Banco Mundial publicó *Governance and Development*, el primer informe sobre la cuestión de la “gobernancia” explorando su significado y su importancia para el desarrollo.

Ahora bien, la pregunta que surge inevitablemente en primer lugar es por qué reaparece el concepto de desarrollo en los '90, un concepto pasado por alto en los '80 desde la perspectiva del Consenso de Washington. Una de las respuestas viene de la mano del auge que tuvieron por entonces los estudios del Banco Mundial acerca del éxito de los Estados desarrollistas (*developmental states*) del sudeste asiático. Numerosas publicaciones del Banco Mundial fueron dedicadas a las “lecciones” y “milagros” de los “tigres” y “dragones”, en particular, el caso de Corea del Sur, retomadas después de la crisis financiera de 1997 (por ejemplo, Stiglitz y Yusuf, 2001).

Un hito conceptual fue la introducción, por parte del Banco Mundial, de la expresión *gobernancia*, definida como la manera en que se ejerce el poder en la administración de los recursos económicos y sociales para el desarrollo de un país. Una buena gobernancia (*good governance*) implica para el Banco Mundial: 1) que las políticas públicas sean el resultado de procesos transparentes, es decir, abiertos, predictibles y con fundamento racional; 2) que la burocracia esté imbuida de un *ethos* profesional; 3) que el brazo ejecutivo del gobierno sea considerado imputable por sus acciones

(*accountable*)<sup>8</sup>; 4) que la sociedad civil participe activamente en la cosa pública; y, en general, 5) que rijan el imperio de la ley.

El matiz significativo del concepto de *governance*<sup>9</sup> acuñado en los informes del Banco Mundial es su connotación “apolítica”, en el sentido de que a la entidad le es indiferente discriminar según el tipo de régimen político. Al Banco le incumbe sólo el aspecto económico, o sea, la promoción del desarrollo económico y social. Más aún, sus estatutos le prohíben explícitamente interferir en las cuestiones de política interna de los países y es un requisito que las decisiones del Banco se restrinjan a consideraciones de orden económico. Así, la invocación a la buena gobernanza —y su preocupación por la transparencia, la imputabilidad, el imperio de la ley, etc.— es indiferente al tipo de régimen político mientras éste no haya sido objeto de sanciones por parte de organismos internacionales; el Banco se remite a la incidencia de las políticas económicas y sociales y alega su objetivo fundamental, centrado en la reducción de la pobreza en los países en desarrollo (World Bank, 1994).

### 6.3. AGENDAS, CONSENSOS Y MÁS ALLÁ...

Una sucesión de “agendas” auspiciadas por diversas comunidades epistémicas se ha desplegado en respuesta al “Consenso de Washington”.

A los componentes paradigmáticos iniciales se ha adosado una multitud de nuevas reformas que impulsan una transformación institucional profunda (“buen gobierno”, reforma del sistema judicial, reforma de los derechos de propiedad, reforma laboral, erradicación de la corrupción, reforma del sistema regulatorio), cuya instrumentación mejoraría los resultados de las medidas iniciales del propio Consenso. Básicamente, la secuencia histórica es la siguiente:

1- La llamada “Reforma de Segunda Generación” (Naim, 1994) planteó la necesidad de traspasar las reformas (fundamentalmente económicas) de primera generación y encarar la transformación de áreas institucionales primordiales (Educación, Justicia, Administración Pública, etc.).

2- El “Posconsenso de Washington” (Stiglitz, 1998) propuso una agenda institucionalista, regionalista, y la imposición de transparencia en el sector público.

Así, durante los últimos años de los noventa los aportes analíticos y técnicos del Banco Mundial acentuaron crecientemente su consenso acerca de la necesidad para los países latinoamericanos de reformar las instituciones del Estado. Las expresiones “reformas de segunda generación”, “reformas

del Estado”, y “reformas institucionales” apuntan al principal objetivo de “mejorar las condiciones sociales y la competitividad manteniendo la estabilidad macroeconómica”. A continuación, se presentan los principales instrumentos relevados en diversas fuentes: 1) creación y/o consolidación de un Banco Central realmente independiente e implementación de modernos procesos presupuestarios apartidistas; 2) imposición de severas restricciones presupuestarias en el nivel subnacional (provincias, municipios, etc.); 3) descentralización y reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales; 4) reforma del servicio civil apuntando al nivel intermedio de funcionarios administrativos; 5) independencia del Poder Judicial para asegurar imparcialidad, proceso abierto para la selección de los jueces basado en la competencia e integridad, con la consulta de opiniones fuera del Poder Ejecutivo y la generación de credibilidad en la justicia; 6) mejoramiento de la seguridad ciudadana; 7) reforma laboral con un marco de negociaciones que evite el exceso de conflicto y promueva la cooperación; 8) reestructuración de los ministerios del área social; 9) modernización del Poder Legislativo; 10) incremento en la capacidad regulatoria; 11) privatización en gran escala; 12) mejoramiento de la capacidad de recaudación impositiva; etc. (World Bank, 1997:152; Burki y Edwards, 1996:24-25; Root, 1997: Appendix A).

3- La denominada “Disputa de Washington”<sup>10</sup> (Birsdall y de la Torre, 2001) formuló una agenda de diez puntos compatibles con la equidad y el crecimiento económico (i.e., redes de seguridad social, protección de los derechos del trabajador, lucha contra la discriminación, mayor progresividad impositiva y mayor redistribución del gasto social, asistencia a la creación de pequeñas empresas, descentralización y mayor acceso a la educación, construcción de instituciones fiscales y monetarias que puedan implementar políticas anticíclicas y moderar el ciclo económico, etc.).

4- Una visión desde CEPAL, Santiago de Chile (Ocampo, 2001) estableció el requisito de una nueva relación entre el mercado y el interés público a través de políticas gubernamentales y de un compromiso más activo de la sociedad civil. No sólo se trata del control macroeconómico sino de impulsar el desarrollo de actividades productivas mediante la vinculación entre los sectores público y privado. Es importante destacar que para CEPAL (2001) los objetivos de desarrollo no se restringen al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza, sino que incluyen un conjunto más amplio de valores (libertad, cohesión social e identidad cultural).

5- El Foro de Porto Alegre 2002, un movimiento antiglobalización sumamente heterogéneo, ha presentado un consenso de cinco puntos referidos a la producción de riqueza y reproducción social<sup>11</sup>. Plantea las siguientes consignas: I) el libre comercio no garantiza la riqueza ni el desarrollo; II) las corporaciones tienen demasiado poder; III) la liberalización financiera ha incrementado la desigualdad global y ha sido la principal causa de las crisis financieras y contagios; IV) las instituciones internacionales deberían ser reformadas; V) las deudas externas de los países en desarrollo deberían reducirse y establecerse otros mecanismos para los préstamos (Lora y Panizza, 2002).

6- El “Consenso post-Consenso de Washington” (Forum Barcelona 2004) reconoce que existe un rol para el mercado. El tema –según Stiglitz– es hasta qué punto los neoliberales reconocen que existe un rol para el Estado, más allá del papel mínimo de hacer cumplir los contratos y los derechos de propiedad.

En realidad el listado de las diversas agendas no es exhaustivo. Faltaría incluir, por ejemplo, las propuestas de Rodrik (2003)<sup>12</sup>; los diez nuevos puntos institucionalistas agregados a los primitivos diez del Consenso de Washington “original”, que han sido propuestos por el mismo Williamson últimamente (Kuszinski y Williamson, 2003), etc.

En suma, después de dos décadas de predominio de las ideas favorables a una rígida economía de mercado, la desigualdad creciente y el fracaso del combate contra la pobreza provocaron una reacción global contra las organizaciones económicas internacionales. La preocupación por la reducción de la pobreza y la participación política de grupos excluidos se ha impuesto tanto en las agendas nacionales como en la arena internacional. Se trata, entonces, de impulsar las capacidades políticas de actores sociales y estatales para articular soluciones colectivas y solidarias. Las instituciones de desarrollo global (el Banco Mundial por antonomasia) se convirtieron en los paladines de estas ideas y promovieron investigaciones empíricas acerca de la eficacia del capital social y de la importancia de la participación de los sectores sociales en los proyectos de desarrollo (Evans, 2003).

En tanto las voces de Washington, de Santiago y de Porto Alegre aceptan que el desarrollo debe ser más inclusivo y que el encuadre basado sólo en la eficiencia debe incluir también la equidad, no hay acuerdo claro en cómo alcanzar estos objetivos. Muchos sostienen que las buenas instituciones en el contexto de una economía de mercado son las que permiten alcanzar un

rápido crecimiento y la reducción de la pobreza; otros ponen en duda el papel de los mercados y proponen más controles y limitaciones a la movilidad de bienes y capital (Lora y Panizza, 2002).

El punto principal del desacuerdo está en la importancia del papel de las instituciones. Según Evans (2002), la explicación ha sufrido un vuelco institucionalista. El desarrollo económico no pasa por el “fundamentalismo del capital”; consiste más bien en un proceso de cambio organizacional que en una cuestión de acumulación de capital, tecnología, capital humano, etc.

Por otro lado, las conclusiones de un Seminario de CEPAL (Lora, 2002) apuntaron a que las reformas en América latina, en términos generales, favorecieron el crecimiento aunque los resultados fueron más moderados o aun decepcionantes con respecto a las previsiones de los técnicos y los políticos. El efecto sobre el crecimiento ha sido transitorio durante la etapa inicial y, sobre todo, ha dependido crucialmente de la calidad de las instituciones públicas (Lora, 2002).

## 7 COMENTARIOS FINALES

A partir de que la década del ochenta fuera declarada la década perdida para América latina, se plantearon alternativas al dilema y emergió un conjunto de recomendaciones en políticas conocidas en la literatura como “reestructuración económica con equidad” (CEPAL, 1990 y 1992). La estrategia de crecimiento había recomendado una cuidadosa y planificada apertura de las economías de la región, un aumento en sus capacidades competitivas sistémicas, un desarrollo planificado y sostenido de los recursos científicos y tecnológicos de la región, una protección ambiental adecuada y un mayor esfuerzo para enaltecer la calidad de vida de los recursos humanos de la región. Todos estos esfuerzos hubieran requerido no sólo un aumento en la capacidad conductora del gobierno sino una reforma profunda en las estructuras del Estado.

Sin embargo, la propuesta de transformación productiva con equidad elaborada por CEPAL solamente ha constituido un diagnóstico de la situación latinoamericana y un proyecto de modernización y desarrollo económico, tecnológico y social para la región.

Los análisis más recientes –aun los más críticos hacia las políticas neoconservadoras del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional– reconocen que el régimen de crecimiento por la sustitución de importaciones conducido por el Estado está agotado y que haberlo mantenido acarreó la combinación

perversa de inflación y estancamiento, pérdida de competitividad, inadecuada incorporación del progreso técnico, déficit público creciente y la presencia estatal en emprendimientos productivos con ausencia de dinamismo y en los cuales el corporativismo prevaleció sobre el interés público. Se impuso, entonces, como única alternativa la necesidad de eliminar el déficit público, el control de la inflación y la definición de un nuevo régimen de crecimiento para la economía promoviendo una profunda reestructuración de los sectores productivos. La misma literatura había señalado también que las políticas “neoliberales” adoptadas para administrar la crisis tuvieron un impacto fuertemente negativo en la situación social de la región. Tasas de crecimiento muy bajas y hasta negativas, creciente desempleo abierto, impacto declinante de los gastos sociales y desorganización del sector público han sido algunas de las características de los noventa, acarreado además un empobrecimiento creciente y el aumento de la deuda social.

Sin embargo, las políticas de ajuste y de distribución del ingreso han conducido hasta el momento a una configuración de la estructura social que tiende a acentuar los fenómenos de exclusión<sup>13</sup> y polarización: estancamiento del desempleo, precariedad laboral y acentuación de las posiciones extremas de la estructura piramidal.

En el caso de Argentina, los efectos de la reestructuración económica iniciada a partir de 1989 no han cesado aún. Durante el proceso de reinstitucionalización democrática transcurrido durante los últimos veinte años, el retorno a la política de partidos competitivos no ha involucrado necesariamente la emergencia de una “democracia real” en términos sociales, económicos y políticos más amplia. En tanto que la democratización hubiera debido desencadenar reformas genuinas, la liberalización política ha resultado un proceso de mero cambio político controlado desde arriba hacia abajo. Un medio de preservar el *statu quo*.

## NOTAS

<sup>1</sup>Treviño, Jesús A: “Conversaciones con Osvaldo Sunkel”, en <http://www.tamuk.edu/geo/urbana/sunkel.htm>

<sup>2</sup> En inglés, *good performance*, *growth* y *development*, respectivamente.

<sup>3</sup> La redefinición del rol del Estado se ha expresado frecuentemente a través de pintorescas metáforas, como es el caso de una de las más comunes (la fisicoculturista) que propone un Estado “pequeño pero fuerte”. Para otras metáforas, véase Stiglitz (1997).

<sup>4</sup> Grindle y Thomas (1991).

<sup>5</sup> Un dato no menor es el hecho de que, si bien los cargos en el Banco Mundial son cubiertos con un criterio profesionalista, está sobrerrepresentada la procedencia de los economistas formados en las universidades norteamericanas, un perfil compartido para la conformación de una comunidad epistémica.

<sup>6</sup> Este ítem “desarrollista” fue ignorado absolutamente por las críticas tan generalizadas que constituyeron lo que se podría denominar el “Consenso del Anti-Consenso de Washington”.

<sup>7</sup> Basado en Reyes. Ver en Bibliografía.

<sup>8</sup> El concepto de *accountability* ha sido operacionalizado según diversas dimensiones del mismo: horizontal, vertical, financiera, económica, etc. Véanse los textos citados del Banco Mundial y Root (1997).

<sup>9</sup> *Governance* (en inglés), un latiguillo de difusión creciente, tiene ocho acepciones diferentes, y su significado depende del contexto en que se usa. Ver Rhodes (1996). Se diferencia del concepto preexistente de *gobernabilidad*, del cual se han valido algunas traducciones y que en su acepción más común alude –con el prefijo negativo (*ingobernabilidad*)– a los efectos políticos de la crisis fiscal, en particular en la década del 70.

<sup>10</sup> “Washington Contentius”, en la designación original.

<sup>11</sup> Los otros tres temas son: poder político y ética en la nueva sociedad; sociedad civil y arena pública; y acceso a la riqueza y sustentabilidad. Ver World Social Forum: <http://www.forumsocialmundial.org.br/eng/>

<sup>12</sup> 11) *corporate governance* (o sea, reglas para la dirección de las grandes empresas); 12) anticorrupción; 13) flexibilidad laboral; 14) adhesión a las reglas de la Organización Mundial de Comercio; 15) adhesión a los códigos y pautas de finanzas internacionales; 16) apertura “prudente” de la cuenta-capital; 17) regímenes no intermediados de tasa de cambio; 18) bancos centrales independientes contra la inflación; 19) redes de seguridad social; 20) reducción focalizada de la pobreza.

<sup>13</sup> De acuerdo con Farías (1994) –quien a su vez cita a Gaudier (1993)–, el concepto de exclusión social en sus versiones más recientes se refiere “al mecanismo más característico de la pobreza en los países industrializados y a la emergencia de los nuevos pobres”. El concepto implica que las sociedades con una economía de mercado se volvieron incapaces de integrar a un número creciente de sus miembros. Una forma extrema de desigualdad, exclusión –descrita por Alain Touraine como la nueva división social, que enfrenta a los de afuera con los que están adentro, en contraste con la antigua división que enfrentaba a los de arriba con los de abajo–. La dualización de la sociedad aparece como un divorcio entre los actores y el sistema; entre las demandas sociales y la organización. La exclusión social (los grados extremos de carencia de trabajo, hogar, poder, dinero) es consecuencia directa de las condiciones socioeconómicas que se traducen en la crisis del empleo y en el fracaso de las instituciones políticas y culturales (el Estado, el sistema educativo, los sindicatos).

## BIBLIOGRAFÍA

**Biersteker, T.J. (1995):** "The 'triumph' of liberal economic ideas in the developing world", en Stallings, B.: *Global change, regional response. The new international context of development*. Cambridge, Cambridge University Press.

**Birdsall, N. y De la Torre A. con R. Menezes (2001):** *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*. Washington, DC, United States, Carnegie Endowment for International Peace and the Inter-American Dialogue.

**CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1990):** *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

**CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1992):** *Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

**Claival, P. (1995):** "Afterword", en *International Political Science Review* 16 N° 3.

**Cardozo, F.E. y Faletto, E. (1969):** *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI.

**Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996):** "Who Learns GAT from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", en *Political Studies* XLIV.

**Evans, P. (2002):** "The Challenges of the 'Institutional Turn': New Interdisciplinary Opportunities in Development Theory", 2<sup>nd</sup>. Revision, <http://www.sociology.berkeley.edu/faculty/evans>

**Fanelli, J.M. y Popov, V. (2003):** "On the Philosophical, Political, and Methodological Underpinnings of Reform." First Draft. Paper prepared for the Fourth Annual Global Development Conference "Globalization and Equity", Workshop on "Understanding Reform", organized by the Global Development Network (GDN). Cairo, Egypt, January 15-21.

**Farías, V.E. (1994):** "Social exclusion in Latin America. An annotated bibliography." DP/70/1994. Geneva, International Institute for Labour Studies.

**Frank, A.G. (1967):** "Capitalism and underdevelopment in Latin America: Historical studies of Chile and Brazil." New York, Monthly Review Press.

**Fukuyama, F. (1992):** "The End of History and the Last Man". New York, Free Press.

**Gaudier, M. (1993):** *Poverty, inequality, exclusion: New approaches to theory and practice*. Geneva, ILS, International Institute for Labour Studies, ILO, Bibliographical Series, N° 1.

**Geddes, B. (1993):** *The Politicians' Dilemma: Reforming the State in Latin America*. Berkeley, University of California Press.

**Grindle, M.S. y Thomas, J.W. (1991):** *Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.

**Haggard, S. y Kaufman, R. (1994):** "Democratic Institutions, Economic Policy and Performance in Latin America", en Bradford, C. Jr.: *Redefining the State in Latin America*. París, OECD.

**Hall, P. (1989):** *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton, NJ, Princeton University Press.

**Hass, P. (1992):** "Introduction: Epistemic communities and international policy coordination", en *International Organization* 46.

**Kuczynski, P.P. y Williamson, J. (2003):** *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, DC, Institute for International Economics.

**Lora, E. (2000):** "What makes reforms likely?: timing and sequencing of structural reforms in Latin America", *ECLAC (Research Dept. Working paper series; 424)*. Preliminary version, August 1998, reprinted June 2000, Santiago de Chile.

**Lora, E. (2002):** "Conclusiones de un Seminario", Santiago, Chile, CEPAL, 9 de marzo, en Lora, E. y Panizza, U. (2002): "Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny. Prepared for the seminar 'Reforming Reforms', Annual Meetings of the Board of Governors, Inter-American Development Bank and Inter-American Investment Corporation." Fortaleza, Brazil, March 11, <http://www.iadb.org/res>

**Naim, M. (1999):** "Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?" Working Draft. IMF Conference on Second Generation Reforms. Washington, DC.

**Ocampo, J.A. (2003):** "Latin America's Growth Frustrations: The Macro and Meso-economic Links", Seminar on Management of Volatility, Financial Liberalization and Growth in Emerging Economies. Santiago de Chile, ECLAC Headquarters.

**Orlansky, D. (1994):** "Crisis y Transformación del Estado en la Argentina. 1960-1993". *CICLOS* N° 7.

**Orlansky, D. (2003):** "Modernización y Desarrollo", en Reigadas, M.C. y Cullen, C.

(comps.): *Globalización y Nuevas Ciudadanías*. Mar del Plata, Editorial Suárez e Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

**Przeworski, A. y Limongi, F. (1994):** "Regímenes políticos y crecimiento económico", en *Desarrollo Económico* 34 N° 134.

**PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1994):** *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Fondo de Cultura Económica.

**Prebisch, R. (1950):** *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. New York, United Nations.

**Reyes, G.E. (s/f):** "Four Main Theories of Development: Modernization, Dependency, World-Systems, and Globalization", en <http://www.sincronia.cucsh.udg.mx/reyes4.htm>

**Rhodes, R.A. (1996):** "The New Governance: Governing without Government", en *Political Studies* Vol. XLIV, N° 4.

**Rodrik, D. (2003):** "Growth strategies", en <http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/>

**Root, H.L. (1996):** *Small Countries Big Lessons. Governance and the Rise of East Asia*. Asian Development Bank. Hong Kong, Oxford University Press.

**Rose, R. (1993):** "What is Lesson-Drawing", en *Journal of Public Policy* 11 (1).

**Stiglitz, J.E. (2003):** "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", en *Revista de la CEPAL* 80, agosto.

**Stiglitz, J.E. (2004):** "El Consenso Post Consenso de Washington", documento presentado en "Del Consenso de Washington para una Gobernanza Global, Forum Barcelona 2004. The Initiative for Policy Dialogue". EEUU, Universidad de Columbia.

**Stiglitz, J.E. y Yusuf, S. (2001):** *Rethinking the East Asia miracle*. Washington, DC-New York, World Bank, Oxford University Press.

**Van Duck, P. (1995):** "Contemporary Technocracy: Bankers and Politicians. Technocrats and the Politics of Expertise in Latin America." Amsterdam, CIEDLA.

**Wade, R. (1997):** "Japón, el Banco Mundial y el arte del mantenimiento del paradigma...", en *Desarrollo Económico* Vol. 37, N° 47.

**Williamson, J. (1993):** "Democracy and the "Washington Consensus", en L. Whitehead

(ed.), *Economic Liberalization and Democratization: Explorations of the Linkages*. World Development, Special Issue.

**World Bank (1994):** *Governance. The World Bank's Experience*. Washington, DC.

**World Bank (1997):** *The State in a Changing World*. World Bank. New York, Oxford University Press.

**World Bank (2005):** *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, DC.

**Williamson, J. (2003):** "Overview" y "Agenda for Restarting Growth and Reform", en P. P. Kuczynski y J. Williamson (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, DC, Institute for International Economics.

**Yee, A. (1996):** "The causal effects of ideas on policies", en *International Organization* 50, 1, Winter 1996.