

## Diez Áreas de Políticas de Reforma

John Williamson

3

Mi ponencia de consulta para la conferencia (capítulo 2) se titula "¿Qué significan para Washington las Políticas de Reforma?". Identifica 10 áreas en las que investigadores y formuladores de política de "Washington" pueden discutiblemente integrar un consenso suficientemente amplio respecto al carácter de las reformas en política económica que los países deudores deberían tener como objetivo. Para estos propósitos, se definió que "Washington" abarcaba "tanto el Washington político del Congreso y miembros principales de la administración, como el Washington tecnocrático de las instituciones financieras internacionales, las agencias económicas de gobierno de EUA, la Junta de la Reserva Federal y los ('think tanks' grupo de expertos ideólogos)., se pidió a los autores de los 10 estudios nacionales que se presentaron en la conferencia, que trataran de dar alguna idea del grado de coincidencia de los enfoques locales, con lo que definí como el "consenso de Washington", así como describir las reformas implementadas y sus resultados: (¡Inevitablemente, algunos trataron estos lineamientos con menos deferencia que otros!).

Uno de los peligros de este enfoque es que puede revivir las memorias de un Washington que intenta dictar a sus vecinos lo que deben hacer. Tal vez no sea coincidencia que dos de los autores designados para escribir sobre los pequeños países vecinos de EUA (Sylvia Sabana sobre Centroamérica y De-Lisle Worrell sobre el Caribe) se mostraran muy preocupados [p. 27] por enfatizar durante la conferencia, que es el consenso nacional y no la presión de Washington lo que se necesita para sostener una exitosa reforma de políticas económicas.

Estoy totalmente de acuerdo. Una vez más, Bolivia no presenta un caso digno de textos sobre este punto. Los seis miembros del equipo que diseñó el programa estaban en condiciones de dominar el conocimiento no sólo de la parte económica, sino de un amplio espectro histórico, desde la hiperinflación alemana de los años '20 hasta el propio programa boliviano de estabilización de 1956 y la liberalización de Seaga en Jamaica. También conocían el clima de opiniones en Washington y las propuestas que

Jeffrey Sachs había estado desarrollando con el equipo de Banzer (tenían acceso a una ponencia suya relativa al tratamiento de choque que se necesita para detener la hiperinflación). Como registra el trabajo de Juan Cariaga (capítulo 3), el equipo reunió con misiones del FMI y de la Agencia Internacional d Desarrollo de EUA (AID), pero esas misiones parecen haber sido tan escépticas como yo mismo, en cuanto a la materialización de las medidas. El equipo boliviano diseñó su propio programa teniendo en cuenta la necesidad de hacer frente al escepticismo extranjero. El hecho de que el programa fuera un producto local es seguramente una razón de su sobrevivencia a los brutales choques externos que siguieron, y de que fuera apoyado por el 70 por ciento del electorado en 1989.

El propósito al intentar delinear lo que Washington cree, que los países deberían hacer, y luego preguntar cuánto es lo que han realizado no es alentar el hábito de obligar a los deudores a que sigan órdenes del extranjero, sino más bien establecer si los puntos de vista sobre las políticas aconsejables tienden a converger. En la parte final del presente estudio, daré mi apreciación general al respecto y expresaré lo que considero [p. 28] son las implicaciones políticas. El resto de esta sección se dedicará a presentar las evidencias sobre las que se basa esa apreciación general.

### **Disciplina Fiscal**

Casi todos en Washington aparentan estar de acuerdo sobre la necesidad de una disciplina fiscal, pese al fracaso del gobierno de EUA por dominar su propio déficit. Mi ponencia de referencia (capítulo 2:) habla de una doble comprobación para establecer si un déficit es indisciplinado: ya sea que esté apoyando una excesiva presión de la demanda, manifiesta por una inflación creciente, o por un déficit de pagos insostenible o que esté conduciendo a un secular incremento del porcentaje de la deuda gubernamental respecto al PIB. Este último criterio implica que, salvo en caídas cíclicas, un déficit presupuestario ajustado a la inflación en más de alrededor del 1 al 2 por ciento del PIB, es evidencia de una falla de política..

La conferencia pareció avalar la opinión de que los déficits fiscales grandes y sostenidos, constituyen una fuente primaria de dislocamiento macroeconómico que se presenta como inflación, déficits de pagos y fuga de capitales. Es interesante notar que ningún orador se preocupó por los peligros keynesianos de crear una recesión como resultado de recortar déficits presupuestarios.

Esto no significa necesariamente que todo el mundo ignore la utilidad de una política fiscal expansiva keynesiana bajo todo tipo de circunstancias, o que quisiera decir a los formuladores de política que la consolidación fiscal no tiene costo en términos de menor rendimiento, pero tal vez sí refleja un amplio consenso respecto a una, o posiblemente dos propuestas.

La primera es que los efectos recesivos (expansivos) de la contracción (expansión) fiscal no son duraderos, especialmente [p. 29] bajo condiciones de crisis financiera. La segunda y tal vez la más controvertida, es que, salvo en el muy corto plazo, es muy posible que la retirada sea más casi total: un mayor, déficit presupuestario socava de tal modo la confianza, que la inversiones privadas caen por debajo del estímulo directo de la demanda. Por supuesto, tal fue el argumento que se esgrimió en Alemania para defender su negativa a la reflación mediados de los años '80. Puede no haber sido persuasivo dentro del contexto alemán, pero parece totalmente plausible en América Latina.

Muchos de los informes nacionales indicaron un cambio importante de actitud, tanto en los políticos como en los economistas, de una general indiferencia a la magnitud del déficit presupuestario a principios de la década, a heroicos esfuerzos por reducir el déficit después que la crisis de la deuda les hizo comprender la necesidad de hacer ajustes. Tal vez las, principales excepciones a esta generalización, sea Chile, que: ya estaba empezando a valorar la disciplina fiscal (y tenía un, excedente presupuestario) a principio de los '80; Brasil, donde: los ahorros del gobierno han bajado aproximadamente un 7 por ciento del PIB durante la década, sin que la mayoría de los políticos se muestren demasiado preocupados, y Perú.

El Cuadro 1 intenta resumir la actuación fiscal de 10 de los 18 países cubiertos por la conferencia. Los 10 países incluidos ahí (también en cuadros 2 al 9) son los ocho sobre los que se presentaron informes nacionales, más Jamaica y Costa Rica, que son, respectivamente .los mayores deudores del Caribe y América Central.

Seis de estos diez países han logrado una consolidación fiscal sustancial (por lo menos 6 por ciento del PIB respecto a su déficit primario): Bolivia, Chile,<sup>1</sup> México, Colombia, [p. 30]

---

<sup>1</sup> La consolidación fiscal de Chile entre 1984-88, fue solamente de 3.7 por ciento sobre la medida inicial, pero su posición fiscal es tan sólida (y si mejora se logró de cara a las reformas en seguridad social que costaron al gobierno de 3 a 4 por ciento del PIB): ver Meller, capítulo 3), que sería paradójico excluirlo de la lista.

## Cuadro 1

### América Latina: comportamiento fiscal en los '80

Bolivia	Déficit nominal del 27 por ciento del PIB en 1984, reducido al 6 por ciento en 1988.
Chile	Superávit nominal en 1978-81; el déficit alcanzó un pico de 3.6 por ciento del PIB en 1985; el superávit se restableció en 1987.
Perú	El superávit primario del 1.4 por ciento del PIB en 1984-85 se convirtió en un déficit primario del 6.5 por ciento en 1988.
Argentina	Declinación del déficit primario desde un promedio del 8 por ciento del PIB en 1980-82 3 por ciento en 1985-88. Nuevo esfuerzo por reducirlo bajo Carlos Menen en 1989.
Brasil	Los ahorros del gobierno cayeron hasta aproximadamente un 9 por ciento del PIB de 1981 a 1988; las necesidades de préstamos del sector público se elevaron hasta casi el 50 por ciento del PIB en 1988; las medidas de corrección inflacionaria del déficit no muestran una tendencia clara.
México	El déficit primario del 7.4 por ciento del PIB en 1982 se convirtió en un superávit del 7.4 por ciento en 1988 (objetivo de un 6 a 7 por ciento).
Colombia	Déficit nominal del 6.3 por ciento del PIB en 1984 reducido al 2.1 por ciento en 1988. El déficit primario del 3.7 por ciento se convirtió en un superávit del 2.4 por ciento.
Venezuela	Violentos giros entre 1981-88; nuevo esfuerzo por reducir el déficit bajo Carlos Andrés Pérez en 1989.
Jamaica	Reducción del déficit nominal del 16 por ciento del PIB en 1980-84 al 7 por ciento en 1987, con un rebote al 11 por ciento en 1988.
Costa Rica	Déficit nominal reducido al 14 por ciento del PIB en 1982 a un previsto 2.8 por ciento en 1989. El déficit primario 7.9 por ciento del PIB en 1980-82 se convirtió en un superávit del 7.4 por ciento en 1988.

Fuentes: Estudios por países en Williamson (1990); comunicación con los autores; Selowsky (1989, cuadro 2). [p. 31]

Jamaica y Costa Rica. Para dar una idea de lo que significa una consolidación fiscal del 6 por ciento del PIB, hay que recordar que la legislación revisada Gramm-Rudman-Hollings, intentaba reducir el déficit fiscal de EUA en un 3 por ciento del PIB en seis años, un objetivo que parece cada vez menos probable de conseguir. Es cierto que cuando se abate la inflación, el déficit nominal obtiene un doble beneficio: bajan los intereses de la deuda pública y el valor real de los ingresos fiscales se incrementa, ya que no se ven erosionados por la inflación antes de que los pagos lleguen a tesorería (efecto Olivera Tanzi). También es cierto que la contabilidad fiscal es muy, poco satisfactoria, tanto debido a las distorsiones que emanan de la ausencia de una contabilidad mensual bajo las condiciones de alta inflación, como debido a que las pérdidas del banco central a menudo no se incluyen en el déficit fiscal (comentarios del capítulo 4). Sin embargo, una vez dicho y hecho todo, el comportamiento fiscal de estos seis países es impresionante.

Dos de los otros cuatro países, Argentina y Venezuela, lanzaron importantes programas de reformas, incluyendo un intento por lograr la consolidación fiscal luego de la ejecución de sus nuevos presidentes en 1989. Los otros dos, Brasil y Perú, tendrán nuevas administraciones a principios de 1990.

En resumen, la transformación de las actitudes hacia la disciplina fiscal ha sido profunda. Todavía se producen encendidos debates en torno a la interpretación de la frase "disciplina fiscal" y aún hay discusiones políticas sobre quien debe llevar la carga de la consolidación fiscal pero, en agudo contraste con las posición de hace una década, en América Latina se acepta ahora ampliamente la importancia de la disciplina fiscal. Aunque la mayoría de los países necesitan mayor consolidación [p. 32] fiscal y unos pocos todavía no han comenzado el proceso, ya se ha logrado mucho.

### **Prioridades en los Gastos Públicos**

Washington, en especial sectores del Washington político, tiende a considerar que los recortes en el gasto público son una forma mejor de reducir el déficit presupuestario que incrementar los impuestos. Los principales recursos de economía incluyen subsidios, especialmente los indiscriminados,<sup>8</sup> y (aunque sea políticamente sensato) los gastos militares y de administración pública. Algunas áreas de gastos se consideran en forma

---

<sup>8</sup> Se dice que los subsidios son "indiscriminados" cuando benefician a todos los consumidores (u ocasionalmente a todos los productores) del bien subsidiado, como opuesto al que adjudica apoyo en virtud de alguna característica, como bajos ingresos. Lo opuesto al subsidio indiscriminado es el que tiene un "objetivo" o dirección.

más benevolente, especialmente las que tienen carácter de inversión más que de consumo, y las que se espera beneficien a los pobres de manera desproporcionada. Por lo tanto, existe un consenso bastante amplio respecto a que las inversiones en infraestructura, los gastos en salud y educación, y los subsidios cuidadosamente dirigidos a la protección de grupos vulnerables, deben recortarse menos, o incluso incrementarse. Las reformas de política económica consisten en rienda corta sobre el gasto y modificar su composición en beneficio del futuro y de los que están en desventaja.

Un resumen del registro de la década de 1980 en cuanto al control y composición del gasto público en los 10 países mencionados, aparece en el cuadro 2, Solamente cuatro países Bolivia, Chile, México y Jamaica parecen haber logrado reducir el gasto público, tomado como proporción del PIB. y solamente cinco, los mismos cuatro y Colombia lograron una en gran parte de sus reducciones a expensas de los subsidios. [p. 33]

## Cuadro 2

### América Latina: control y composición del gasto público en los '80

Bolivia	Los gastos corrientes disminuyeron en un 10 por ciento del PIB. Se cerraron las minas de estaño de propiedad del estado, se eliminaron subsidios, aumentó la inversión.
Chile	Los recortes en los gastos públicos (especialmente salarios y subsidios) impuestos en la década de 1970, se intensificaron en los '80, incluyendo salud y educación, pero no defensa.
Perú	El gasto aumentó gravemente en 1986-87; los subsidios se elevaron en del PIB, cuando se combatía la inflación reprimiendo los precios del sector público. Se hicieron recortes y los ajustes de precios en septiembre de 1988.
Argentina	Cierta reducción en gastos que no causan intereses en los años '80, fue más que rebasada por un aumento en el pago de intereses.
Brasil	Los gastos corrientes más las transferencias se elevaron en un 2 por ciento del PIB entre 1982 y 1988, principalmente debido al incremento en el costo de los intereses. Están mal definidos los objetivos en gastos de salud y educación.
México	Más del 50 por ciento del presupuesto sujeto a derecho de compra por los pagos de intereses en 1988. En todo b demás, extrema austeridad, incluyendo salud, educación e inversiones así como subsidios.
Colombia	Poco cambio en el gasto público total como porcentaje del PIB, pero se cambió de gastos de capital, a gasto corrientes, incluyendo aumentos en pagos por intereses. La partida de gastos para educación cayó bruscamente. Se están haciendo esfuerzos para recortar subsidios.
Venezuela	Bruscos cambios en la inversión en empresas estatales. Nuevo subsidio a deudores hipotecarios de altos ingresos; equivalente al 2 por ciento del PIB en 1989. Se inició el programa de tres años en 1989, para adecuar los precios del sector público a los precios límites (de productos comerciales) o costos marginales a largo plazo (para lo no es comerciable).
Jamaica	Los costos por intereses aumentaron, pero se hicieron recortes severos en otros tipos de gastos, incluyendo salud y educación, Los subsidios se han recortado y se les han fijado objetivos. Se ha restaurado la infraestructura.
Costa Rica	Hubo un cambio de gastos de capítulo de gastos corrientes, y en las asignaciones para rubros sociales y de desarrollo, que se destinaron al servicios de la deuda.

Fuentes: Estudios por países de Williamson (1990) y comunicación personal con los autores.

En Venezuela se protegió a los solicitantes de préstamos hipotecarios de altos ingresos contra el aumento en las tasas de interés en 1989 mediante un nuevo subsidio que costó alrededor del 2 por ciento del PIB. Solamente en Bolivia, y Jamaica se reestructuró el gasto, de la cuenta corriente a la de capital; lo opuesto sucedió en Colombia y Costa Rica. Salud y educación parecen haberse reducido al menos tanto como otros rubros de gastos, virtualmente en todas partes.

El registro en esta área es mucho menos impresionante que en la de disciplina fiscal. Esta, relativa debilidad resulta paralela, aunque no sea ocasionada por, divergencias sustanciales en los puntos de vista dentro de Washington. Por eso, el FMI tiene como principio no decir a los países en qué forma tienen que recortar sus gastos, aunque en la práctica se muestra definitivamente hostil a los subsidios. En contraste, el Banco Mundial está inextricablemente involucrado en las decisiones sobre ciertos rubros del gasto público, especialmente en las inversiones del sector público, para las cuales presta dinero. En años recientes ha "realizado numerosas revisiones de la inversión pública y, en algunos casos, del gasto público para fortalecer el consejo y condicionalidad del Banco" (Banco Mundial. 1988, 41). Pero incluso el Banco no parece haber hecho del reordenamiento de las prioridades del gasto público el punto central de sus préstamos al considerar el ajuste. DeLisle Worrell (capítulo 6) sugiere que la percepción que Washington tiene algún tipo de preocupación social es bastante reciente y tal vez sea resultado de sus infortunadas experiencias pasadas en países como Jamaica. Los informes nacionales dejan en claro que las prioridades de gastos no constituyen una cuestión sobre la que hayan coincidido las opiniones en América Latina y ciertamente es una que merece mayor atención. [p. 35]

### **Reforma Fiscal**

Aunque muchos políticos de Washington todavía no pueden resistir la tentación de buscar la forma de aliviar los impuestos en bien de algún grupo de interés favorecido, existe el consenso generalizado de que un sistema fiscal eficiente es aquel que cuenta con una amplia base, reglas suficientemente simples como para permitir un eficiente cumplimiento y moderados porcentajes de impuestos marginales. Muchos que se preocupan por una distribución del ingreso desigual, ahora parecen creer que la ampliación de la base constituye un mecanismo más efectivo que las elevadas tasas marginales para asegurar cierto grado de progresividad, aunque los puntos de vista



ciertamente difieren todavía con relación a la importancia de mantener una progresividad en el programa de impuestos (ver, por ejemplo, Sachs 1989, 118).

Tales reformas fiscales parecen estar haciendo cada vez más populares entre los economistas y formuladores de política en Latinoamérica. El cuadro 3 revela que cuatro países Bolivia, Chile, Colombia y Jamaica han llevado a cabo reformas fiscales dirigidas a la simplificación y a la ampliación de la base generalmente asociada a menores tasas marginales, y a veces incluyendo un cambio importante hacia un apoyo en los impuestos indirectos. México ha cerrado huecos en su régimen de impuestos corporativos, y recientemente ha legislado sobre varios cambios. Planes para una reforma fiscal también se están considerando en Argentina y Venezuela (y Ecuador): Pero ha sufrido una severa erosión en sus ingresos tributarios, como resultado de la inflación (en contraste con Brasil, donde los impuestos se indexan de manera que se reste importancia al efecto Olivera- Tanzi).

Un punto importante mencionado en la ponencia de base (capítulo 2) fijar la contribución al ingreso por intereses de capitales fugados. En la práctica, esta renta queda en todos [p. 36]

### Cuadro 3

#### **América Latina reforma: reforma fiscal en los '80.**

Bolivia	Drástica simplificación del sistema fiscal en 1986 a través de los impuestos al valor agregado, a la gasolina, otros impuestos indirectos, y a la riqueza inferida. Los ingresos se incrementan del 2 por ciento del PIB en 1984 al 9 por ciento en 1987.
Chile	Importante simplificación del sistema de impuestos indirectos en 1975. La reforma de 1984 amplió la base fiscal y recortó tasas marginales, probablemente haciendo el sistema más regresivo.
Perú	Los ingresos se erosionaron por el efecto Olivera-Tanzi.
Argentina	Se están discutiendo las reformas.
Brasil	Reformas importantes al impuesto sobre la renta en 1985 y 1987 encaminadas hacia el perfeccionamiento de la indexación y anticipando la recolección de impuestos sobre ingresos por bienes financieros. .
México	Eliminación de lagunas en los impuestos corporativos. Los ingresos fiscales se elevaron en 1 por ciento del PIB en 1982-88, un período en que los ingresos por el petróleo cayeron en un 5 por ciento del PIB. Recientemente fueron aprobados por el Congreso nuevas reformas al impuesto sobre la renta.
Colombia	Reformas en 1983 y 1986 dirigidas a ampliar la base, fortalecer el cumplimiento y racionalizar la estructura; El ingreso fiscal aumentó en alrededor del 1 por ciento del PIB en 1987.
Venezuela	En octubre de 1989 se presentaron al Congreso planes para el IVA y para una reforma fiscal para ampliar la base y reducir el porcentaje de impuestos fiscales marginales p duda de su aprobación.
Jamaica	Una importante reforma impositiva hecha en 1986 tuvo como fin ampliar la base, simplificar y establecer una sola cifra marginal baja del 33 1/3 por ciento.
Costa Rica	Dos reformas fiscales gemelas en 1987: ampliar e de impuestos indirectos y cambiar la carga fiscal de la producción al consumo simplificando la estructura del impuesto sobre la renta. al reducir al mismo tiempo las tasas marginales.

Fuentes Estudios por países de Williamson (1990) y comunicación personal con los autores.

[p. 37]

lados libre de impuestos, lo cual tiene una serie de efectos perniciosos, especialmente el de empeorar la distribución del ingreso y estimular la fuga de capitales. Un remedio requeriría tanto una legislación para que esa renta sea legalmente sujeta a impuestos como convenios de intercambio de información para permitir que se cumpla con las obligaciones fiscales(Lessard y Williamson 1987).

Muy pocos autores respondieron a la solicitud de información sobre este tópico, como para justificar su , presentación en un cuadro, pero la situación en los cuatro países que sufren mayor fuga de capitales es la siguiente. Argentina no ha tratado en el pasado de gravar las rentas por inversiones en el extranjero, pero ahora está contemplando cambiar la ley. En principio, Brasil sí grava esos ingresos, pero no hace esfuerzos por hacer cumplir la ley. México en principio también impone gravámenes sobre las rentas por inversiones en el extranjero; además, desde que se realizó la conferencia, se ha firmado un convenio de información fiscal compartida con EUA, bajo la cual el Servicio de Contribuciones Internas de EUA suministrará, a solicitud de las autoridades fiscales mexicanas, información sobre recibos de individuos específicos, provenientes de fuentes específicas. Como el convenio no proporciona un mecanismo para informar rutinariamente a las autoridades mexicanas sobre los recibos de todos los residentes mexicanos, es improbable que pueda terminar la evasión fiscal, pero al menos representa un primer paso para intentar que se cumpla con la ley. Venezuela introdujo una, legislación para gravar las rentas por inversión en el extranjero en 1987, pero ante la ausencia de algún mecanismo para su cumplimiento, el impuesto no rindió beneficios y en pro de la simplificación tributaria, fue abolido en 1989 (a pedido del FMI).

[p. 38]

Rudiger Dornbusch (capítulo 7) se quejó de que Washington no ha producido un manual explicando cómo hacer una reforma fiscal. La queja es legítima. De todos modos, las reformas constituyen una cuestión que logró progresos sustanciales en la década de 1980, tanto en América Latina como en los Estados Unidos. Es posible que sucedan más cosas al respecto en el corto plazo, en varios países (cuadro 3); empero, se necesita todavía más, especialmente para revertir la erosión de la base fiscal causaría fuga de capitales.

### **Liberalización Financiera**

Mi ponencia de referencia sugiere que Washington favorece las tasas de interés determinadas por el mercado y también que desfavorece tanto las tasas reales de interés

negativas y (debido a que desestimulan la inversión, y por sus implicaciones para la solvencia gubernamental y corporativa) las excesivamente positivas. Existe un conflicto potencial entre ambos objetivos, debido a que las tasas de interés determinadas por el mercado pueden ser sumamente altas durante algún período de crisis que involucre una incipiente fuga de capitales.

Varias personas, incluyendo Stanley Fischer (capítulo 2), han sugerido que mi enfoque respecto a las tasas de interés es demasiado estrecho. Es muy cierto que uno de los objetivos que persiguen muchos préstamos para ajuste estructural del Banco Mundial ha sido la liberalización del sistema financiero, acompañada por un fortalecimiento en la supervisión prudente. Esta liberalización involucraría la eliminación de tasa de interés preferencial a prestatarios favorecidos y ello tendería a llevar a unas tasas de interés determinadas por el mercado. También se alega que cuando se presenta un conflicto entre tasas de interés bajas y tasas determinadas por el mercado, éstas deberán tomar precedencia: si se insiste en mantener tasas de subequilibrio, se provocará fuga de capitales. Más que tratar [p. 39] las tasas de interés reales como una variable de política, a fijarse en un nivel positivo pero moderado, el logro de una tasa de interés moderadamente positiva debería tomarse como síntoma del éxito de una política.

La liberalización financiera se interpreta aquí como aplicable al sistema financiero local y no necesariamente implica la abolición de controles de cambio. La atención mínima que se da al tema en el más reciente *World Development Report* [Informe sobre el Desarrollo Mundial] (Banco Mundial 1989), cuyo enfoque es el papel del sistema financiero en el desarrollo económico, es sintomático de una tendencia a tratar la eliminación de controles de cambio como un objetivo deseable, pero de baja prioridad. Sin embargo, hay que hacer notar que Stanley Fischer (capítulo 2) cuestiona la tesis de que la mayoría de los especialistas de Washington otorgan poca prioridad a la liberalización de la cuenta de capital.

El cuadro 4 intenta resumir los progresos en la liberalización financiera de América Latina. Las tasas de interés ya determinaban primariamente en base al mercado en seis países —Chile, Argentina, Brasil, México, Colombia, Costa Rica— a principios de la década. Desde entonces se han liberado en tres más, aunque en Venezuela las cortes obligaron al banco central a decir decretar las tasas máximas que se podían aplicar a los bancos en sus préstamos y las mínimas que se podían pagar sobre los depósitos, mientras que en Jamaica se encuentra en un atolladero las tasas

supuestamente libres. En Colombia las tasas de interés tienden a establecerse mediante oligopolios, y ahora el gobierno está tratando de aumentar la competencia, permitiendo el ingreso de competidores foráneos. Otra importante reforma involucra el fortalecimiento del sistema de supervisión en Bolivia y Chile. Poco parece haberse hecho para eliminar subsidios crediticios, salvo en Bolivia hasta cierto punto, en Brasil.

[p. 40]

## Cuadro 4

### América Latina: liberalización financiera en los '80 Bolivia

Se liberaron las tasas de interés y se eliminaron las preferenciales en 1985.

Chile	Se liberaron las tasas de interés en los años '70. La abolición de controles de capital y una escasa supervisión prudente del sistema financiero contribuyeron a la crisis de 1982 cuya solución exigió diversos subsidios. Nuevo sistema de supervisión establecido en la década de 1980.
Perú	Se nacionalizaron los bancos en 1987, habiéndose extendido el control sobre los intereses.
Argentina	Se liberaron las tasas de interés desde 1977. Las fluctuación disminuyeron algo en los años recientes, hasta desde 1989.
Brasil	Desaparecieron algunos subsidios crediticios. Grandes fluctuaciones (determinadas por el mercado) en las tasas de interés real. Las tasas de interés se determinaron libremente, pero recientemente se han mantenido alias, para evitar fuga de capitales.
México	Las tasas de interés están en gran parte libres de control gubernamental, pero se determinan mediante oligopolios. Hay cierta reducción para crédito grandemente subsidiado dirigido principalmente a beneficiarios importantes, de gran poder económico. Se está considerando una ley para aumentar la competencia, liberalizando las regulaciones sobre inversiones extranjeras en el sector financiero.
Venezuela	El gobierno intentó liberar las tasas de interés en febrero de 1989, pero las cortes obligaron al banco central a imponer límites y el Congreso otorgó subsidios compensatorios a quienes tenían antiguas hipotecas.
Jamaica	Las tasas de interés se elevaron y liberaron en 1984, pero las tasas nominales han permanecido en su mayoría estables a medida que fue cayendo la inflación, produciendo altas tasas de interés real.
Costa Rica	Se ha producido cierta desregularización en las tasas de interés y otorgamiento de créditos, aunque quedan bloques de créditos subsidiados para categorías especiales de beneficiarios. Las tasas de interés real son altas.

Fuentes: Estudios por país de Williamson (1990) y comunicación personal con autores.

[p. 41]

La liberalización financiera parecería ser otra de las cuestiones sobre las cuales todavía no existe un consenso intelectual completo. Rudiger Dornbusch (capítulo 7) sigue advirtiendo contra los peligros de las tasas reales de interés excesivamente altas, y en otro lado argumenta que la única conclusión justificada por la evidencia empírica es que las tasas reales fuertemente negativas son peligrosas (Dornbusch 1989). En el extremo opuesto, Allan H. Meltzer (capítulo 2) incluye la ausencia de control de cambios entre los requerimientos institucionales básicos para lograr una economía eficiente. Entre ambos está el tipo de posición que se recomienda en el *World Development Report* de 1989, es decir, la eliminación de represiones financieras y de flujos crediticios directos, subsidiados, sujetos a una adecuada supervisión financiera tras lograr primeramente suficiente equilibrio macroeconómico para evitar que la liberalización lleve a tasas astronómicas de interés real. El cuadro 4 sugiere que Latinoamérica ha estado progresando, aunque en forma desigual, hacia esta posición intermedia.

### **Tipos de Cambios**

Existe ahora un amplio consenso en Washington en el sentido de que el crecimiento basado en la exportación es el único tipo de progreso que puede lograr América Latina en la próxima década. Tampoco se discute la propuesta de que el primer pre-requisito clave para este tipo de crecimiento (u "orientación hacia afuera") es un tipo de cambio competitivo. Por éste se entiende uno que promueva una tasa de crecimiento en las exportaciones capaz de permitir que la economía crezca en el aspecto de su potencialidad de suministro. También se acepta ampliamente que para invertir en la producción para el mercado de exportación, los negocios necesitan tener la seguridad de que el tipo de cambio va a seguir siendo competitivo en el [p. 42] futuro. Y se da por sentado que un tipo de cambio unificado es preferible a un sistema de tasas múltiples.

La única voz importante que sé que respecto a este punto de vista es la de Sachs (1989a, 114), quien expresa "profundas dudas" sobre la conveniencia de una devaluación cuando el tipo de cambio se ha unificado, y el presupuesto se encuentra bajo control, y su finalidad simplemente es elevar las ganancias de los productos comercializables. Es fácil estar de acuerdo con él en que una devaluación así no tiene sentido a menos que modifique el tipo de cambio real y los políticos siempre deberían preguntarse si la tasa de cambio real que es su objetivo y que buscan mantener objetivo en arrastre, es compatible con el equilibrio de la economía real. Pero oponerse a la devaluación porque

implica una "deliberada redistribución... que puede socavar gravemente el apoyo político al gobierno" es estimular a éstos a que den preferencia a una vida tranquila por encima del interés nacional. a largo plazo. Este fue el argumento que se utilizó contra la devaluación en Chile en 1982 (capítulo 3).

La importancia de un tipo de cambio competitivo también parece ser ampliamente aceptado en América Latina en estos días. Todavía pueden presentarse ocasiones, en el curso de los programas de estabilización, en las que sea: necesario mantener un tipo a toda costa a fin de brindar un "ancla nominal", aún corriendo cierto riesgo de sobrevaluación, pero éste es un riesgo que ahora conoce muy bien la mayoría de los políticos. Actualmente existe preocupación en México ante la moderada pérdida de competitividad ocurrirla durante el Pacto de Solidaridad Económica de 1987, que ha reducido la inflación a alrededor del 20 por ciento; esto contrasta con la indiferencia de Martínez de Hoz respecto una sobrevaluación mucho mayor del peso argentino, a principio de la década de 1980.

El cuadro 5 resume la política de tipos cambiarios durante los '80, en los 10 países bajo estudio, Nueve de ellos terminan [p. 43] la década con tipos de cambio sustancialmente más competitivos que los que tenían antes de la crisis de la deuda, la excepción es Perú. También es el único país que todavía: mantiene un sistema múltiple de tasas de cambio, aunque siguen existiendo mercados paralelos con tasas significativamente diferentes en Brasil y Colombia (y todavía los había hasta diciembre de 1989 en Argentina). La mitad de los países —Chile, Brasil, México, Colombia y Costa Rica— operan sobre una escala explícita de deslizamiento mientras que en Bolivia; Argentina, Venezuela y Jamaica, el cambio es flotante, o se "maneja con flexibilidad" (no está muy claro si ,entre ambas descripciones existe una diferencia sustancial). Solamente Perú se atiene todavía a los antiguos saltos de incremento.

La recompensa a estas políticas cambiarias más realistas (que en algunos casos se han complementado con incentivos fiscales y modernización de procedimientos administrativos, como descuentos) ha sido un crecimiento bastante espectacular de las exportaciones no tradicionales en cinco de los países: Chile, Brasil, México, Colombia y Costa Rica. En Argentina y Venezuela es menos impresionante, pero el compromiso de mantener tasas de cambio competitivas ha sido mucho más débil en el pasado y se han dado casos de sobrevaluación. El desempeño ha sido desilusionante en Bolivia y Jamaica. En Perú, se han estancado las exportaciones, lo que no es de sorprender.



El punto de vista dominante ahora, de que un tipo de cambio competitivo es básicamente esencial para restaurar el crecimiento económico (ya no se diga para balanza externa) representa un agudo rompimiento con muchas de las ideas del pasado. Richard Webb (capítulo 3) recuerda cómo aún en 1980, un miembro del personal del FMI trataba de convencerlo del que la devaluación era inútil porque inevitablemente la anularía la inflación. [p. 44]

## Cuadro 5

### América Latina: política cambiaria en los '80.

Bolivia	El tipo de cambio se unificó en 1985 y se fijaba diariamente por subasta monetaria, muy influenciada por el banco central. Masiva devaluación inicial del cambio oficial; hay cierta preocupación de que el tipo de cambio actual pueda no ser suficientemente competitivo.
Chile	La devaluación (45 por ciento en términos reales desde 1982) es la herramienta principal del ajuste estructural. Fuerte crecimiento de las exportaciones desde 1986.
Perú	Crecimiento real de más del 50 desde 1985; cambios múltiples.
Argentina	La desmedida sobrevaluación desapareció luego de abandonar la <i>tablita</i> (1978-81), pero persisten grandes variaciones en la tasa real de cambios. Hubo un cambio supercompetitivo en abril-septiembre de 1989.
Brasil	El cambio fue 20 por ciento más competitivo en 1983-88 que en 1977-82; se mantuvo relativamente constante mediante mini-devaluaciones (aunque recientemente hubo un deslizamiento). Gran aumento de exportaciones de productos manufacturados en los '80.
México	Gran depreciación real desde principios de los '80 (por lo menos 20 por ciento), pero hubo alguna preocupación por obtener un incremento real, durante el pacto anti-inflacionario (desde fines de 1987). Fuerte crecimiento en las exportaciones de manufactura, aunque ha sido más débil en 1989.
Colombia	Devaluación real del 34 por ciento desde 1984. Hay una relativa estabilización cambiaria desde hace mucho tiempo, mediante mini-devaluaciones. Las exportaciones no tradicionales se han incrementado en un 14 por ciento anual desde 1984.
Venezuela	Se unificó el mercado cambiario en 1989; se adoptó una tasa de cambio flotante, y en consecuencia se produjo una sustancial devaluación real.
Jamaica	Manejo flexible de las tasas de cambio desde 1983, utilizada para lograr una sustancial devaluación real.
Costa Rica	Devaluación real del 35 al 40 por ciento desde principios de los '80; 27 por ciento de incremento anual en exportaciones no tradicionales.

Fuentes: Estudios por países de Williamson (1990) y comunicación personal con los autores.

[p. 45]

La opinión de que el tipo de cambio tiene que suministrar un anclaje nominal y que debe dejarse que la competitividad se cuide sola, estuvo representada en la conferencia por Meltzer (capítulo 2), pero como opinión en notable minoría. El consenso dice que el tipo de cambio tiene que manejarse en primer lugar para asegurar la competitividad.<sup>1</sup>

### **Liberalización del Comercio**

El complemento de un tipo de cambio competitivo en una política orientada hacia el exterior, es la liberalización del comercio. El consenso en Washington es que el sistema de permisos de importación es una forma de restricción particularmente contraproducente, que debería reemplazarse sin tardanza por aranceles. Asimismo, la importación de insumos necesarios para la producción de exportación, debería liberalizarse inmediatamente, reconociendo a los exportadores el derecho a descuentos sobre cualquier arancel remanente sobre insumos importados. También parece ser ampliamente aceptado que los aranceles deberían reducirse gradualmente con el tiempo. Sin embargo, persisten diferencias en cuanto a la prioridad que debe otorgarse a la reducción arancelaria: Eliana Cardaso (capítulo 6), Rudiger Dornbusch (capítulo 7), Shafiqul Islam (comentarios en el capítulo 7) y Víctor Urquidí (capítulo 7) expresan firmemente la opinión de que la liberalización de importaciones ha sido demasiado apresurada en países como México. En especial, todavía existe desacuerdo sobre si es aconsejable programar la reducción arancelaria por adelantado, o si es preferible especificar el objetivo de la [p. 46]

---

<sup>1</sup> Entonces, ¿qué es lo que suministra un anclaje nominal? Una política monetaria fiscal dirigida a un objetivo de ingreso nominal es lo que he estado recomendando a los países del G- 7 (Williamson y Miller 1987), y no veo razón por la que no haya de servir también para los países latinoamericanos más grandes.

## Cuadro 6

### América Latina: liberalización del comercio en los '80

Bolivia	Reemplazo repentino de un sistema complejo, altamente proteccionista, por una sola tarifa uniforme del 20 por ciento en 1985; subsecuentemente fue reducida gradualmente al 10 por ciento. No es miembro del GATT.
Chile	Se liberó el comercio en los '70, Los aranceles se aumentaron al 35 por ciento en respuesta a la crisis de 1982, pero luego se redujeron, por etapas, al 15 por ciento.
Perú	Se utiliza un sistema de tasas de cambio múltiples para asegurar un alto nivel de protección contra importaciones no esenciales. Muy extendido el método de permisos de importación.
Argentina	Liberalización en 1976-81, seguida por nuevo sistema de protección en respuesta a la crisis; intentos de reliberalización desde 1987, Aranceles reducidos a un máximo del 40 por ciento en 1989.
Brasil	Racionalización de la estructura arancelaria y reducción de aranceles en 1988, pero los permisos de importación siguen gravando muchos productos.
México	Los permisos de importación eran casi universales en 1982 y todavía cubrían el 92 por ciento de la producción en 1985, pero fueron abolidos en 1989, También reducción gradual pero rápida de aranceles. Se unió al GATT en 1986.
Colombia	Liberalización de importaciones gradual y forzada, revirtiéndose a un incremento en la protección durante 1980-84. Se está discutiendo una propuesta para reducir permisos previos.
Venezuela	Radical programa de liberalización de importaciones, bajo Carlos Andrés Pérez, en 1989: la mayoría de las prohibiciones a la importación ya han sido abolidas y las tarifas se han reducido a un máximo del 80 por ciento. Está negociando la membresía al GATI.
Jamaica	Se eliminaron las restricciones cuantitativas a la exportación, y se redujeron las tarifas al 20-30 por ciento para la mayoría de los artículos.
Costa Rica	En 1986 el Mercado Común Centroamericano racionalizó su régimen común de comercio, convirtiendo aranceles específicos a <i>ad valorem</i> etc., y reduciendo el arancel externo medio del 53 al 26 por ciento, En 1987 Costa Rica (hasta ahora la única) estuvo de acuerdo en reducir más el arancel promedio externo al 16 por ciento. Va a entrar al GATT en 1990.

Fuentes Estudios por países de Williamson (1990); comunicación personal con autores; GATT, *Basic Instruments and Selected Documents* [Instrumentos Básicos y Documentos Selectos], incluyendo suplementos (Ginebra: GATT).

[p. 47]

misma y luego implementarlo por etapas, determinando los plazos de acuerdo a la situación de la balanza de pagos.

Cualquiera que crea todavía que las actitudes de América Latina se han congelado en las doctrinas de sustitución de importaciones propagadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC) en las décadas de 1950 y 1960, debería estudiar las ponencias por países presentadas en la conferencia. Puede ser que haya un menos mesiánico en pro del libre comercio en América Latina que en partes de Washington, pero de todos modos hay una aceptación general, de que se insistió demasiado en la sustitución de importaciones y que a la larga, los países se van a beneficiar abriendo más sus economías al comercio. Los argumentos a favor de la liberalización comercial son similares a los ya expresados en otras partes del mundo: el temor de que la liberación de importaciones pueda crear desempleo, especialmente en el corto plazo, y de que si todos los países tratan de vender mayor cantidad de sus exportaciones tradicionales van a terminar empeorando sus condiciones comerciales, en lugar de incrementar sus ganancias de divisas extranjeras. El primero puede manejarse programando la liberación de importaciones con vistas a las condiciones macroeconómicas, y el segundo volviéndose hacia las exportaciones no tradicionales, pero ninguno de ellos implica abandonar la liberación comercial. Indudablemente que sectores de la industria (y también las burocracias de esos países) siguen oponiéndose tenazmente a la liberalización de importaciones por razones menos inspiradas en el bien público, pero tienden a no articular sus puntos de vista.

El cuadro 6 registra el notable progreso que se ha hecho en este aspecto en los regímenes de importación latinoamericanos durante la última década. En 1980, sólo 2 de los 10 países —Chile y Argentina, que ya habían eliminado las restricciones [p. 48] a la importación bajo la liberalización del Cono Sur inspirada en Chicago, a fines de los '70— tenían regímenes de importación razonablemente abiertos. Ambos elevaron el nivel de protección nuevamente, como respuesta a la crisis de la deuda, pero en el caso de Chile este retroceso fue moderado y temporal. Bolivia, México y Jamaica han logrado una liberalización dramática desde principios de los '80. Colombia y Costa Rica también han hecho también significativos progresos. Argentina y Venezuela recientemente se han comprometido a hacer una liberación radical. Solamente Perú y Brasil permanecen encerrados en el antiguo modelo proteccionismo.

Otro síntoma de cambio en las actitudes hacia la política comercial, es el aumento de miembros del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), A

finis de la década de 1970 (luego que Colombia ingresara en 1979), 4 de los 10 países todavía no eran miembros. De éstos, México ingresó en 1986, Costa Rica lo hará en 1990 y Venezuela está negociando su ingreso, quedando fuera solamente Bolivia.

### **Inversión Extranjera Directa**

La orientación hacia el exterior también implica la voluntad de recibir bien la inversión extranjera directa, en vez de resistida sobre bases nacionalistas. Tal inversión puede traer capital necesario, lo mismo que conocimiento y tecnología, y la mayoría en Washington considera que es muy necio negarse a recibir semejantes beneficios. Sin embargo, hay mucha controversia respecto a si tiene sentido que los países deudores subsidien la inversión extranjera a través de trueques [swaps] de deuda por inversión.

La hostilidad nacionalista hacia la inversión extranjera, ha desaparecido en América Latina durante la última década, y eso se reflejó en la conferencia. Sin duda, este cambio de [p. 49]

## Cuadro 7

### América Latina: inversión extranjera directa en los '80 Bolivia

Firmó convenios con la Overseas Private Investment Corporation, Multilateral Investment Guaranty Agency (MIGA) etc. permitiendo los fondos de garantía extranjeros destinados a promover inversiones directas.

Chile Se permiten libremente desde los '70. Extenso programa de trueque [swap] de deuda por inversión.

Perú Nacionalización de las mayores productoras extranjeras de petróleo en 1985.

Remesas bloqueadas.

Argentina Eliminación de barreras legislativas.

Brasil Gran existencia de inversiones extranjeras en el lugar. La nueva constitución (1987) expresa hostilidad, aunque no ha llevado en concreto a nuevas barreras. Extenso programa, altamente inflacionario, de trueques de deuda por inversión en 1988.

México Impresionante liberalización de reglamentaciones que restringían, inversiones extranjeras en 1989. Sustancial incremento en los compromisos (hasta diez mil millones para octubre de 1989). Programa, de trueque de deuda por inversión en 1986-88; resistencia a volver a aceptar trueques bajo la administración de Carlos Salinas, aunque se incluirá un programa de trueques bajo el Plan Brady de reconstrucción de la deuda.

Colombia Se está discutiendo un aflojamiento de restricciones, empezando por el sector financiero.

Venezuela Las actitudes han mejorado. Se ha anunciado un programa sustancial de trueque de deuda por inversión (\$600 millones por año); el primer remate tuvo lugar en noviembre de 1989.

Jamaica El gobierno ha mostrado buena disposición, pero la respuesta ha sido modesta.

Costa Rica Recibe bien la inversión extranjera, que obtiene el mismo tratamiento e incentivos que la local. Las restricciones se aplican solamente a las comunicaciones y a unas cuantas industrias "estratégicas" más. Recientemente firmó el protocolo d MIGA.

Fuentes: Estudios por países de Williamson (1990) y comunicación personal con los autores.

[p. 50]

actitud es en parte atribuible al reconocimiento de que el reemplazar en los '70 las inversiones directas por préstamos bancarios, en un esfuerzo por "mantener la independencia", tuvo efectos negativos, ya que la consiguiente crisis de deuda trajo consigo daños mucho más drásticos a la soberanía. Muchos países parecen haber aprendido su lección de la historia, y han adoptado una política positiva, tal como lo demuestra el cuadro 7. Una vez más, es sólo en Perú y Brasil donde no han mejorado ni las políticas, ni las actitudes.

Sin embargo, lo mismo que en Washington, los méritos que tienen los programas de trueques [swap] de deuda por inversión están muy controvertidos en América Latina; las actitudes varían desde un fuerte apoyo (del gobierno, pero no, de la oposición) en Chile, hasta un considerable escepticismo en la mayoría de los otros países. Incluso estados como Brasil y México, que en el pasado han tenido extensos programas de trueque, ahora se han retraído, motivados en parte por la convicción de que tales programas son, o demasiado inflacionarios, o con el extranjero o aumentan el déficit fiscal cambiando una deuda barata con el extranjero por otra interna cara, y también porque calculan que eso implica el "remate" de bienes locales. La mayoría de los participantes de la conferencia encontraron convincentes tales argumentos, aunque William Cline (capítulo 4) cuestionó el que gran parte de la aceleración en la inflación de Brasil en 1988, pudiera legítimamente atribuirse a tales trueques, y Víctor Urquidi (capítulo 7) aseguró que pueden desempeñar un papel legítimo, bajo ciertas circunstancias. En realidad, de las diversas quejas que expresara Rudiger Dornbusch (capítulo 7), para justificar su acusación de que Washington es culpable de "malas prácticas" en sus relaciones con América Latina, esta fue la que pareció contar con mayor consenso. [p. 51]

La actitud más acogedora con relación a la inversión extranjera directa, todavía no se ha visto recompensada por mayores flujos de ingresos, salvo tal vez en México. Los trueques de deuda por inversión han llevado a un incremento contable en varios países durante 1988, pero las condiciones de los mismos hacen que esto sea un dudoso beneficio.

### **Privatización**

Desde que se lanzara el Plan Baker en 1985, tanto el gobierno de EUA como el Banco Mundial han desempeñado un papel activo en hacer presión sobre los gobiernos de países en desarrollo para que se deshagan de sus empresas estatales. La motivación



principal es la creencia de que la propiedad privada agudiza los incentivos para un manejo eficiente y, por lo tanto, mejora el desempeño: Sin embargo, un objetivo complementario sería el de aliviar la carga de las finanzas públicas, tanto por el dinero efectivo que reporta la venta en sí, como por eliminar la necesidad de financiar nuevas inversiones y a menudo crecientes déficits. Considerando que la propiedad estatal, versus la privada, fue durante muchos años la forma máxima de probar la posición personal en el espectro político, el apoyo a la privatización (al menos ahí donde promete: aumentar la competencia) ha sido sorprendentemente amplio.

Una transformación similar en las actitudes parece haber, tenido lugar en Latinoamérica (cuadro 8). México nacionalizó su banca en 1982 y más o menos al mismo tiempo varios países (por ejemplo: Chile y Venezuela) adquirieron a regañadientes más empresas estatales, como consecuencia de vaciamientos. Pero desde 1985 solamente un país ha realizado una" nacionalización en forma deliberada: Perú nacionalizó sus bancos en 1987. Mientras tanto la privatización ha destacado en la agenda política de un país tras otro y, aparentemente, constituye una causa popular

Pedro-Pablo Kuczynski [p. 52]

## Cuadro 8

### América Latina: privatización en los '80

Bolivia	Se descentralizaron las empresas estatales, o se transfirieron sus funciones a cuerpos del sector público regional no subsidiados, pero no se privatizaron.
Chile	Ya se había difundido en los '70. El estado se vio obligado a hacerse cargo de muchas empresas, especialmente de intermediarios financieros en 1982-83; desde entonces, éstos se han reprivatizado (en parte mediante trueques de deuda por inversiones). Un gran programa para privatizar empresas tradicionalmente estatales cometió en 1986.
Perú	Se limitó a unos pocos casos, en los que las plantas se entregaron a los empleados. Se nacionalizó la banca en 1987, pero varios bancos todavía están bajo control privado efectivo.
Argentina	Unas pocas empresas se privatizaron con éxito después de 1983. Hay planes para privatizar las estaciones de TV, telecomunicaciones, y la línea aérea nacion81 en 1990.
Brasil	Desde 1980, 17 d las 300 empresas estatales han sido privatizadas; un proyecto de ley que actualmente está en el Congreso permitirá la privatización de otras 19.
México	Hasta ahora se han privatizado unas 130 empresas estatales, en su mayoría pequeñas, y solamente 496 de las 1,155 empresas estatales existentes en 1983 todavía pertenecen al gobierno. El proceso sigue, teniendo como próximo candidato la compañía de teléfonos. Se permite ahora una limitada competencia privada, en algunos productos petroquímicos.
Colombia	De modestas dimensiones. Reprivatización de los bienes industriales del Grupo Grancolombiano, un banco con problemas del que se hizo cargo el gobierno. El banco de desarrollo estatal ha vendido sus acciones de la planta local de armado de coches Renault, está vendiendo una papelería y hay planes para deshacerse de todas las acciones que tienen en firmas productivas. .
Venezuela	En 1989 se anunciaron planes para privatizar bancos comerciales, compañías cementeras, ingenios azucareros, hoteles y otros bienes que se tomaron durante años anteriores. Se está considerando un mayor grado de privatización.
Jamaica	Privatización de una variedad de corporaciones estatales, incluyendo haciendas azucareras y bancos, y arrendamiento de empresas agrícolas. Sin embargo, el estado está muy comprometido con la industria bauxita-aluminio.
Costa Rica	La empresa estatal tenedora de acciones ha sido esencialmente desmantelada, y se han privatizado, liquidado, o re-ubicado sus compañías.

Fuentes: Estudios por países de Williamson (1990) y comunicación personal con autores.

[p. 53]

(capítulo 3) menciona una reciente encuesta de opinión pública que encontró que el 49 por ciento del público peruano está a favor de la privatización y solamente 35 por ciento en su contra. Hasta ahora las ventas reales han sido modestas salvo en Chile, México y Costa Rica (y tal vez en Colombia y Jamaica) pero la tendencia carece de ambigüedades y es muy fuerte.

No todos los presentes en la conferencia se mostraron "convencidos de que hacer énfasis en la privatización esté justificado. Patricio Meller (capítulo 3) criticó agudamente la velocidad de la privatización en Chile y algunas de las técnicas que se han empleado para apresurar el proceso que, dice, han agravado la desigualdad en la propiedad de bienes. Esto puede; socavar la legitimidad de la operación amenazando así los beneficios de eficiencia que se espera obtener como resultado. Felipe Larraín (capítulo 5) también expresó la preocupación de que una privatización mal preparada podría desacreditar un programa con importantes beneficios potenciales. Cardoso y Dantas (capítulo 4) y Cline (capítulo 4) fueron otros de los participantes que opinaron que la privatización se está tratando demasiado como si fuera una panacea. Comprendo su escepticismo, aún cuando también sospecho que de las diez, esta reforma es más popular entre el público latinoamericano que entre los gobiernos o entre los intelectuales.

### **Desregulación**

Otra causa popular en Washington, desde la época de la administración Carter ha sido la desregulación. Los Estados Unidos han desregulado sus propias líneas aéreas, transporte camionero, gas natural, telecomunicaciones y (parcialmente) los bancos durante los últimos 12 años, con un efecto generalmente benéfico. También se percibe que América Latina sufre de excesivas regulaciones mucho más que en el caso de EUA. Por lo tanto, se podría suponer que este asunto fuera una de [p. 54] las prioridades en la lista de reformas de política económica requeridas por las agencias internacionales cuando negocian los programas de ajuste estructural con los países latinos. En los hechos, el tópico no parece haber sido muy enfatizado, ni ha justificado mayores investigaciones sobre la utilidad de lo que podría hacerse.

También parecería que no se han hecho oír opiniones al respecto entre los economistas y mucho menos entre el público latinoamericano. Juan Carlos de Pablo (capítulo 3) ha dicho que éste es el problema más importante en Argentina; pero los autores de otros dos estudios no le han adjudicado suficiente importancia como para

ameritar comentario alguno. Solamente Bolivia y México hasta cierto punto se han abocado a una extensa desregulación en los '80 (aunque Chile ya lo había hecho en los '70); algunos movimientos se produjeron también en Colombia y Costa Rica, y recientemente en Argentina (cuadro 9). Brasil, por el contrario, ha tomado la dirección contraria, o por lo menos ha adoptado una constitución con reglamentaciones dignas de Alicia en el País de las Maravillas, que podría no tener demasiado efecto sobre la forma en que la economía funcione en la práctica.

Es preciso subrayar que la desregulación es perfectamente compatible con una supervisión prudente de las instituciones financieras; en realidad, hace esa supervisión más que esencial, tal como lo ha demostrado la experiencia estadounidense con los ahorros y préstamos. '

### **Derechos de Propiedad**

Mi lista de las reformas en política económica que Washington podría convenir en recomendar para América Latina queda redondeada por la propuesta de que unos derechos de propiedad bien asegurados constituyen un pre-requisito básico para la operación eficiente de un sistema capitalista, y algo que [p. 55]

## Cuadro 9

### América Latina: desregulación en los'80

Bolivia	En 1985 eliminaron todos los controles de precios y las restricciones para emplear y cesar mano de obra. Se han eliminado la mayor parte de las regulaciones que afectaban el sistema bancario.
Chile	Se desregularon los precios en los '70; la regulación no se percibe ya como problema.
Perú	No se ha tomado acción alguna, aunque es crónicamente necesaria.
Argentina	Se desreguló el sector petrolero en 1989. Se esperan más medidas como parte de la actual ronda de reformas.
Brasil	La nueva constitución contiene reglamentaciones adicional, incluyendo un techo del 12 por ciento para las tasas de interés real y restricciones para el cese de personal, de dudosa efectividad.
México	Ya se ha desregulado el transporte de carga camionero, dando como resultado un incremento del 10 por ciento de capacidad. Se continúan con el proceso de eliminar barreras de acceso. Todavía persisten los controles de precios como parte del pacto social anti-inflacionario; hay preocupación sobre cómo pueden ser eliminados, sin afectar la estabilidad de precios.
Colombia	Se ha logrado cierta descentralización y simplificación gubernamental, pero las perspectivas se ven limitadas por el conflicto entre una asociación de abogados muy poderosa que se opone a la desregulación y el sector privado y los tecnócratas que están a favor de ésta.
Venezuela	En 1989 quitaron los controles de precios a todos los artículos con excepción de 10.
Jamaica	En 1981 se quitaron la mayoría de los controles de precios y éstos se ajustan regularmente para los productos (por ejemplo, combustibles) que todavía están sujetos a control. La desregulación no se percibe como problema de importancia.
Costa Rica	Cierta desregulación de precios, salarios y variables financieros.

Fuentes: Estudios por países de Williamson (1990) y comunicación personal con los autores.

[p. 57]

generalmente falta en la región. Supongo que me vi provocado a agregarlos debido a un artículo (Bethell 1989) en el que burlescamente se me llama "economista hidráulico" (lo que se supone es un término insultante para "macroeconomista"), indiferente hacia una institución legal como la propiedad privada y la cual el autor está convencido que se halla en el centro neurálgico de los problemas latinoamericanos. Como en realidad siempre consideré importante esta cuestión pero tenía poca idea de cuales países son los que confrontan problemas más graves en cuanto a seguridad de la propiedad, se me ocurrió que una forma eficiente de subsanar mi ignorancia sería el agregarla a la lista.

En esto resultó que estaba equivocado. Solamente 2 de los 10 estudios por país hacen algún comentario (razón por la cual las respuestas no aparecen resumidas en un cuadro). Juan Carlos de Pablo (capítulo 3) concuerda con la propuesta de que los derechos de propiedad tienden a ser inseguros en América Latina y que ésto es un problema significativo. Pero Rudolf Hommes (capítulo 5) alega que, por lo menos en Colombia, los derechos de propiedad ya están bien asegurados y defendidos con tenacidad, hasta el punto de que constituyen el mayor obstáculo tanto para la reforma agraria como para el desarrollo urbano.

Aunque las respuestas que ofrecen las ponencias no sugieren que el problema de los derechos de propiedad se perciba como crítico en América Latina, dos de los ponentes retornaron el tópico en mi ponencia introductoria. Allan Meltzer (capítulo 2) aplaudió su presencia y destacó su importancia. También subrayó que los derechos de propiedad constituyen solamente uno de la serie de requerimientos institucionales del sistema capitalista, junto con un "marco legal, código comercial y eliminación de controles de cambio". [p. 57] Stanley Fischer (capítulo 2) se expresa a lo largo de líneas similares:

Uno de los más difíciles desafíos intelectuales que enfrenta el consenso de Washington es cómo estimular el desarrollo del sector privado, cómo crear un entorno apropiado, conducente al desarrollo de un sector privado eficiente. El problema va mucho más allá de los derechos de propiedad, hasta la creación de sistemas legales, de contabilidad y regulación, y la necesidad de una eficiente administración gubernamental.

Hubiera sido mejor si mis puntos de vista sobre derechos de propiedad se hubieran ampliado hasta incluir el entorno apropiado y es satisfactorio encontrar que el Banco Mundial considera que la interpretación de lo que significa esta excelente frase, es uno de los desafíos intelectuales más importantes. Pero es bastante evidente que hasta este momento, no se ha establecido un consenso en cuanto a la substancia del problema. [p. 59]