

América Latina después de la reforma: incertidumbre institucional y crecimiento económico *

José María Ghio

I. Introducción

Este trabajo examina la relación entre inestabilidad institucional y crecimiento económico. Partiendo de la obra ya clásica de Douglass C. North, e incorporando las ideas centrales desarrolladas por la “New Institutional Economics”, intento abordar la cuestión a partir de los casos que ofrecen las economías en procesos de reforma de mercado en América Latina; para ello me serviré de la reciente experiencia argentina para organizar la discusión.

El análisis tradicional de la política económica latinoamericana nos ha acostumbrado a poner en el centro de nuestras preocupaciones los temas vinculados con la inestabilidad macroeconómica. En la actualidad, después de que muchos países de la región pusieran en marcha importantes programas de ajuste estructural, parecen ser obstáculos de orden institucional los que ensombrecen las perspectivas de crecimiento económico. Todos estos obstáculos convergen en lo que se suele llamar déficit de Estado de derecho. Es decir que los programas de reforma económica que arribaron a la etapa de estabilización nos vuelven a colocar frente a un viejo dilema: ¿cuáles son las posibilidades de sostener procesos de crecimiento económico en el marco de democracias representativas caracterizadas por su escasa institucionalización?

Para aquellos que han abordado este problema desde una perspectiva neo-institucionalista, el camino que va de la estabilización al crecimiento se juega centralmente en el terreno de las reglas de juego. La incertidumbre sobre la naturaleza y cumplimiento de las reglas de juego tiene efectos devastadores sobre las chances de sostener en el tiempo un proceso de crecimiento económico, haciendo a la vez más vulnerables los regímenes democráticos recientemente constituidos.

La incertidumbre institucional es definida aquí a partir de los riesgos que surgen de un marco institucional altamente volátil. Básicamente, remite a la imprevisibilidad en la definición de los derechos de propiedad, las alteraciones en la regulación de los precios o en la movilidad de capital, la manipulación del tipo de cambio y de las tasas de interés, la inconsistencia en el cumplimiento de los contratos, la manipulación del poder judicial y la corrupción.

La incertidumbre institucional se hace manifiesta cuando el poder ejecutivo mantiene un alto poder discrecional que le permite modificar la legislación y hacerla efectiva de modo arbitrario. La institucionalización se presenta, entonces, como una tarea difícil, particularmente si concedemos que la reforma económica ha sido gobernada las más de las veces por un poder ejecutivo exento de controles y en un marco caracterizado las más de las veces por la falta de mecanismos consensuales en la toma de decisiones.

Desde la literatura “neo-institucionalista” se ha marcado, un tanto normativamente, que cualquier programa de reformas que apunte a generar las bases para el crecimiento debe primero incrementar la certidumbre en el funcionamiento de las instituciones del Estado. Es precisamente sobre este punto que me interesa contrastar los postulados centrales del neo-institucionalismo con las experiencias reformistas recientes. A simple vista, la lógica que ha gobernado la liberalización económica no sólo no se vincula de manera necesaria con una mayor legalidad política sino que hasta puede oponerse a ella; aun así, en muchos casos estas reformas han conducido a un proceso de significativo crecimiento de la economía.

La intención del trabajo es someter al análisis estas premisas y confrontarlas con la experiencia reciente de reformas económicas -en especial, el caso argentino-, destacando, al mismo tiempo, algunas

(*) Versión corregida del documento presentado al III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 14 al 17 de octubre de 1998.

Una primera versión de este trabajo fue presentada en ocasión de la visita del Prof. North a Buenos Aires, organizada por la oficina local del PNUD en Mayo de 1998. El autor agradece la colaboración y los valiosos comentarios de Sebastián Mazzuca.

“salvedades” al marco analítico provisto inicialmente por el Prof. North. En particular, estas salvedades serían interrogantes que surgen del contexto de emergencia económica en el que ha sido gobernada la reforma. Para ello nos concentraremos en los siguientes puntos:

- 1) El crecimiento económico de la Argentina post-reformista fue el producto de un cambio de reglas drástico, no incremental, gobernado con una alta dosis de discrecionalidad.
- 2) Sostener las inversiones demandó más y no menos discrecionalidad política de la utilizada en el momento inicial de la reforma.
- 3) El crecimiento de la economía partió de una ruptura con el *status quo* que produjo una institucionalización de reglas económicas que no tuvieron correspondencia en la esfera política.
- 4) En el proceso conviven dos tipos de legalidad, la que ordena el juego económico (más reglas, menos incertidumbre) y la que impera en el juego político caracterizado por la discrecionalidad y el patrimonialismo.

II. Instituciones

Dentro de los límites de este trabajo, las instituciones son definidas como reglas de juego. Las instituciones son conjuntos de reglas que gobiernan las relaciones entre los individuos o los grupos. El marco institucional delimita, por un lado, las elecciones con las que cuentan los individuos; y por otro, las restricciones que estos enfrentan en su relación con los otros. Las instituciones facilitan la interacción entre las personas ayudándoles a dar forma a las expectativas que pueden mantener en sus relaciones. Las instituciones pueden ser formales -leyes u organizaciones- pero pueden también existir informalmente como producto de la repetición y las costumbres.

La aparición de una agencia con capacidad para hacer cumplir efectivamente los contratos *inter partes* es el punto de partida de la institución estatal. Primariamente, la importancia del Estado radica en su función de garantizar los contratos entre las partes. Existiendo el Estado como garante de los contratos, se incrementan las posibilidades de intercambio y aumentan las ganancias que surgen de los mismos. La relación entre estas ganancias y el crecimiento de la economía será analizada en la siguiente sección; no obstante, debemos destacar aquí que es función primaria del Estado jugar el papel de tercera parte imparcial en los contratos y garantizar el cumplimiento de éstos según los términos establecidos. Por supuesto que, además, el Estado provee un importante número de otros bienes públicos, pero a los fines de este trabajo sólo nos concentraremos en las instituciones legales y políticas del Estado que desempeñan esta función primaria.

Pero, ¿cómo garantizar que el Estado no se extralimite en el cumplimiento de sus funciones? En otras palabras, para ejercer cabalmente su función de arbitraje entre las partes, el Estado ha de estar dotado de poderosos recursos que le permitan hacer cumplir las reglas. Contar con el monopolio de la fuerza de coerción supone un difícil equilibrio: el monopolio del poder bien puede tornarse en abuso. La sociedad requiere un Estado poderoso capaz de hacer eficientes los contratos, pero, para ello, debe estar dispuesta a ceder parte de sus recursos. De este modo, la emergencia de un Estado poderoso presenta el problema de cómo controlar o limitar los alcances de semejante poder.

La experiencia en América Latina sugiere que -ya lo veremos una vez más en los casos de lanzamiento de las reformas económicas- el Estado ha usado sus poderes de forma discrecional, por lo que el resultado de su intervención produce mayor incertidumbre institucional en lugar de eficiencia contractual.

III. Incertidumbre institucional y crecimiento económico

Esta sección emplea el instrumental teórico de la Nueva Economía Institucional (NEI) para entender la interacción entre estabilidad política y crecimiento económico. La NEI nos dice que las sociedades crean instituciones, reglas formales e informales, que guían la actividad económica e informan el comportamiento social, que especifican y regulan los derechos de propiedad¹. También la NEI establece

que las economías en donde los gobiernos enfrenten claras limitaciones para manipular a su antojo las reglas del juego económico, lograrán tasas de crecimiento más altas que aquellas caracterizadas por el manejo arbitrario y discrecional de las reglas. O, en otras palabras, signadas por lo que antes llamamos “incertidumbre institucional”.

En este punto conviene hacer una distinción. La incertidumbre institucional es un tipo de incertidumbre que se distingue de aquella con que se manejan las decisiones de inversión en los “mercados normales”. En éstos, la incertidumbre se refiere a la indefinición ex ante de los resultados. Sin embargo, estos mercados son normales porque las reglas de juego, las instituciones, son ciertas. En cambio, en las situaciones que denomino de incertidumbre institucional lo que ocurre es exactamente lo opuesto, las propias reglas son inciertas. En pocas palabras, reglas ciertas y resultados inciertos, es lo que distingue a los mercados normales de las situaciones de incertidumbre institucional.

Premisa 1: Las explicaciones tradicionales del estancamiento de las economías latinoamericanas - culturales, estructurales, dependentistas, etc.- han subestimado el rol de la incertidumbre institucional en la toma de decisiones económicas. Cualquier decisión de inversión implica riesgos e incertidumbre. De hecho, esos riesgos con respecto a los precios futuros, costos, gustos y tecnologías son la causa de la supremacía del sistema de mercado sobre la planificación económica. El mercado es más eficiente en resolver los problemas de información, y los riesgos económicos de los inversionistas son inevitablemente normales en una economía de mercado.

Premisa 2: La incertidumbre institucional, de distinta naturaleza, es la causada por el mal funcionamiento de las reglas en general y por la discreción de los gobernantes al alterar cualquier regla por cualquier razón. Este tipo de incertidumbre constituye una pesada carga para la economía ya que desincentiva las inversiones.

El sistema político es el ámbito formal del cambio institucional. En él se generan los marcos regulatorios que gobiernan el funcionamiento del sistema económico, y se especifica legalmente la forma en que estas regulaciones pueden ser modificadas. El sistema político mismo es gobernado de acuerdo a un conjunto de instituciones legalmente sancionadas que determinan los mecanismos de elección de los gobernantes y las reglas para dirimir los conflictos entre los distintos actores del juego político.

Uno de los efectos centrales de las instituciones de gobierno es disminuir la incertidumbre sobre la estructura futura del gobierno de la sociedad y la de los arreglos institucionales que dan forma a los procesos políticos y económicos. Un sistema político es estable si existe un acuerdo general reconocido sobre las reglas que regulan tanto el ejercicio como el acceso a la autoridad política. De este modo, la estabilidad política resulta central para determinar tanto la dinámica del cambio institucional como la conformación de las expectativas de los agentes económicos sobre la naturaleza del propio cambio. En síntesis, para la NEI, la *performance* de la economía depende del cambio concreto de las instituciones y de las expectativas de los agentes sobre estos cambios.

Un sistema político inestable impide a los agentes económicos predecir la dirección de los cambios institucionales del sistema político. Así, la incertidumbre que surge de este marco de inestabilidad tendrá un impacto negativo sobre la *performance* económica al incrementar los costos de la toma de decisiones. La ausencia de un mecanismo bien definido para limitar el ejercicio del poder político implica que será difícil predecir si el gobierno se atenderá o no a las reglas. Esta volatilidad institucional hará más dificultoso a los inversionistas calcular sus riesgos, obligándolos a acortar los plazos de sus inversiones -por temor a los cambios bruscos de las reglas- o a trasladar sus activos a contextos institucionales que perciban como más seguros y estables.

La incertidumbre institucional aumenta la probabilidad de que los agentes desarrollen prácticas de “*rent-seeking*”. Los buscadores de renta no son sólo un fenómeno de los “anómalos” sistemas económicos de los países sub-desarrollados; por el contrario, constituyen una presencia regular en la vida económica de las sociedades. La actividad de “*rent-seeking*” está típicamente mitigada por dos factores: a) puede haber penalidades legales que la sancionen; b) el intercambio económico está usualmente caracterizado por

juegos repetidos que empujan a los agentes a maximizar en el largo plazo. De esta forma, en un sistema político caracterizado por la inestabilidad y la incertidumbre de las reglas, estos factores mitigantes no tienen lugar, bien porque no es posible hacer cumplir las penalidades si las hubiere, o bien porque los agentes económicos sólo actuarán con horizontes temporales reducidos².

La inestabilidad política puede hacer menos seguros los derechos de propiedad. En contextos marcados por una alta volatilidad institucional, los derechos de propiedad son materia de permanente discusión y redefinición. Si la competencia política no está regulada por una trama institucional legalmente sancionada o si esta legalidad es regularmente alterada por los contendientes políticos, los derechos de propiedad pueden ser apropiados por las facciones que pugnan por el poder con el objeto de beneficiar a su grupo y castigar a sus adversarios. En este marco, las reglas básicas que especifican los derechos de propiedad devienen arbitrarias y sujetas a cambios que elevan los costos de transacción.³ Como consecuencia, los inversionistas desestimarán el largo plazo en la medida que el retorno de estas inversiones será más incierto; también, la incertidumbre operará como un desincentivo al intercambio económico por cuanto aumenta el precio del riesgo a descontar en las transacciones.

Se ha señalado como la principal causa de incertidumbre institucional en América Latina a la ausencia de un mecanismo de “pesos y contrapesos” (*checks and balances*). En lugar de la división equilibrada de poderes, se alza la presencia de un poder ejecutivo fuerte que puede alterar las leyes a voluntad, sin que el poder judicial ni el congreso puedan controlar o atenuar el carácter discrecional de este poder.

Ya hemos señalado que las instituciones que producen incertidumbre no cumplen con las funciones que originalmente informaron su diseño. Aquí estamos interesados en las funciones que el Estado debe prestar para ofrecer seguridad a las transacciones entre los diferentes agentes económicos. Idealmente, las instituciones deberían haber sido diseñadas para promover la prosperidad por medio de un marco legal estable, dentro del cual los individuos y las firmas realizan contratos, intercambian, ahorran e invierten.

Al menos en la letra, las instituciones estatales de los países latinoamericanos no difieren demasiado de sus contrapartes de América del Norte o Europa. Pero existe una gran disparidad entre el diseño de los marcos legales y la práctica cotidiana. De modo que para explicar las razones de la incertidumbre institucional es necesario poner atención en cómo las instituciones funcionan en la práctica. Aquí es donde la historia política importa.

Teóricamente, los arreglos constitucionales son un mecanismo diseñado para limitar la autoridad de los gobernantes. Sin embargo, en la mayor parte de los casos en América Latina, la democracia ha hecho muy poco para limitar el poder discrecional del Estado. También, idealmente, el parlamento debería ser la arena donde se establecen los marcos legales; en realidad, los congresos latinoamericanos han sido instituciones débiles, con poca capacidad de control sobre los poderes ejecutivos. Así, es frecuente que los ejecutivos invoquen el “Estado de emergencia” y gobiernen por decreto, inicien legislación y veten las iniciativas surgidas del parlamento. A este cuadro sólo resta agregar la tradicional dependencia del poder judicial en su relación con el ejecutivo, hecho que suma mayor incertidumbre sobre la interpretación de las reglas y sobre las penalidades efectivas que recibirían, de existir un marco transparente, aquellos que las violen.

El rol del poder judicial debería, entonces, consistir en proveer resoluciones imparciales e independientes a las disputas entre los particulares o entre éstos y los poderes del Estado. La realidad es bien diferente: el acceso a los tribunales es caro, los procedimientos son interminables, las decisiones imposibles de predecir y la corrupción generalizada. Todo lo cual convierte al sistema judicial en un lugar ideal para la negociación, la corrupción y el “*rent-seeking*”.

De esta forma, el *rule of law* es reemplazado por el poder discrecional del ejecutivo. Vale la pena recordar, aunque resulte obvio, que en la organización y gestión de este poder discrecional no sólo debe contarse a los miembros del ejecutivo surgidos de cargos electivos sino también a la burocracia.

IV. “Salvedades” a luz del caso argentino

Salvedades 1 y 2: la magnitud y las vías del cambio

Como hemos visto, para la NEI el crecimiento económico se sostiene dentro de marcos institucionales, que sólo se modifican de forma incremental y en conformidad con las prescripciones de esas mismas instituciones. Básicamente, semejante marco institucional reduce la incertidumbre y, en consecuencia, los costos de transacción.

La “Salvedad” 1, a la luz de la experiencia de la reforma económica lanzada por la administración de Carlos Menem en la Argentina, sería la siguiente: El crecimiento de la economía se produjo después de una ruptura cualitativa del marco institucional previo. Si algo caracteriza al caso argentino en este respecto es justamente su velocidad y profundidad.

Si nos colocamos en un nivel mayor de generalidad, el momento anterior a la reforma equivale a una economía dirigida por el Estado, y el momento posterior, a una economía librada a las fuerzas del mercado producto de la reforma estructural (privatizaciones más liberación comercial). De esta forma, el crecimiento que siguió a la reforma fue el producto de un cambio drástico, no incremental, del marco institucional.

“Salvedad” 2. Este cambio institucional fue propiciado por medio de iniciativas discrecionales, que sortearon o neutralizaron las previsiones institucionales, escapando a los mecanismos de control previstos en la Constitución. El “decisionismo” del ejecutivo permitió que las políticas se implantaran de forma excluyente y unilateral. De este modo, ni por la magnitud ni por los instrumentos utilizados para operarlo - Salvedades 1 y 2-, la explicación del cambio que propició la recuperación del crecimiento de la economía está prevista entre los postulados centrales de la NEI.

A diferencia de lo que ocurre en el modelo de cambio institucional incremental, en donde tanto el momento que precede al cambio, como el que lo sucede, son situaciones de estabilidad y equilibrios cooperativos, la Argentina de 1989 se caracterizaba por una situación de inestabilidad y emergencia. Más precisamente, se trataba de la acumulación de varias rondas de pujas entre coaliciones distributivas que terminaron con la quiebra del Estado y la hiperinflación. ¿Cómo funcionaban estas coaliciones distributivas y a qué situación condujo su generalización? Siguiendo el planteo de Olson, los agentes de la economía pueden aumentar sus beneficios de dos maneras: exigiendo que se incremente su porción del producto social; o bien, “cooperando” con los demás agentes para que crezca el total. En esta segunda opción, por supuesto, las porciones relativas se mantienen iguales en términos relativos pero crecen en términos absolutos.⁴

Resulta obvio que esta “cooperación” es autointeresada; los actores no se mueven del equilibrio cooperativo -evitan así la tentación de la puja distributiva o el “*free-riding*”, por ejemplo, de una remarcación de precios- para no caer en un equilibrio competitivo -la hiperinflación-, del que no sabrían cómo salir. En ocasiones, hacer “*free-riding*” es sólo remarcar precios; pero puede también consistir en llevarse “partes” del Estado en forma de subsidios, excepciones, contratos especiales, o aumentos salariales. El resultado de varias rondas de pujas distributivas -o “*free-riding*” / dilemas del prisionero- es la hiperinflación y/o la quiebra del Estado. Tanto una como la otra excluyen la posibilidad del crecimiento de la economía, por lo que las coaliciones distributivas pujan por el aumento en el tamaño de las porciones de una torta que se achica: he ahí la crisis.

Retornando al caso argentino, el origen de las coaliciones distributivas se remonta, por lo menos, a la expansión del crédito fácil de mediados y fines de los años setenta. El viejo Estado grande es blanco de la colonización de estos nuevos actores -centralmente la llamada “patria contratista” y el sector financiero, aunque debe reconocerse que la historia viene de más atrás. Otros viejos actores, los sindicatos, se suman a la pelea distributiva durante el gobierno de Alfonsín. El resultado es bien conocido: hiperinflación, crisis fiscal y estancamiento.

A grandes rasgos, este es el punto de inicio de los cambios institucionales de la Argentina de 1989. ¿Cómo salir de la emergencia,? ¿Cómo romper el dilema del prisionero? Aunque no se podría asegurar que

fuera la única salida posible, la solución argentina consistió en -Salvedad 1- reducir drásticamente el espacio a colonizar por los grupos vía privatizaciones, por medio de una autoridad política que recurrió a prácticas discrecionales para imponer las nuevas reglas del juego. En su momento, las prácticas discrecionales se legitimaron sobre la base de evitar los vetos y las obstrucciones típicas de las coaliciones distributivas y/o de sus representantes políticos. La Salvedad 1 es la magnitud del cambio institucional: de una economía dirigida centralmente a una de libre mercado, y la Salvedad 2 es el medio empleado para llevarlo adelante: lo que se definió como decisionismo o ejecutivismo.

No estar en condiciones de saber si esta era la única solución posible, no quiere decir que no podamos asegurar que era mucho más efectiva que la opción de cambio incremental. Esta última ya había sido varias veces ensayada en el pasado sin efecto alguno. Es más, sus sucesivos fracasos fueron interpretados por los agentes económicos que pretendía disciplinar como una creciente incapacidad de gobernar, lo cual los hacía cada vez más inmunes ante las reformas incrementales.

	NEI	Argentina
Momento 0	Estabilidad	Crisis
Magnitud del cambio (s1)	Incremental	Cualitativo o drástico
Vía del cambio (s2)	Institucionalidad	Discrecionalidad
Momento 1	Crecimiento	Crecimiento

Sin duda, queda por confirmar si la diferencia entre los postulados de la NEI y lo que sugerimos para el caso argentino respecto de la primera fila del cuadro -Momento de partida- es lo que explica las diferencias de las filas 2 y 3. En cualquier caso, sería siempre posible utilizar esta proposición como hipótesis y ponerla a prueba para otros casos donde se hayan operado reformas de orientación semejante. ¿En todos los casos fue la privatización de emergencia y el decisionismo la forma de resolver las crisis de las economías basadas en modelos de industrialización sustitutiva de importaciones? ¿Qué ocurrió en los países que recurrieron a la concertación o promovieron cambios incrementales?

Salvedad 3: los costos de transición

Existen, sin embargo, otras interrogantes que surgen de la observación de la reforma económica implantada en la Argentina, a las que se puede responder con provecho contraponiendo, una vez más, las ideas de la NEI con el caso en cuestión. En primer lugar, cómo fue posible que se adoptase una vía decisionista para gobernar la reforma, cómo las elites gubernamentales sostuvieron esta estrategia una vez implantada y con qué recursos contaron para llevarla adelante.

Para la NEI, los cambios institucionales abruptos son raros. Esto ocurre así por el simple hecho de que aun cuando una institución pueda ser más eficiente que la que está en vigencia, los costos de negociación que requeriría el reemplazo de la primera por la segunda, sumados a los costos de adaptación de los actores a las nuevas reglas, pueden ser tan altos que no compensen los beneficios que promete la institución más eficiente. ¿Qué podemos decir del caso argentino? ¿Cuál es la razón que explica que no se hayan cambiado con anterioridad las instituciones que daban vida a la economía dirigida por las de la economía de mercado? ¿Qué es lo que hizo, de pronto, que los costos de mantener instituciones subóptimas superaran los costos de transición hacia las nuevas más eficientes?

Todo indica que el punto de partida para la búsqueda de un nuevo equilibrio está relacionado con el tamaño de la crisis. La hiperinflación y la quiebra del Estado agotaron las energías de los actores sumidos en las espirales del dilema del prisionero. En este caso, la crisis económica ha jugado el rol de la catástrofe "olsoniana", incentivando a los agentes económicos a moverse hacia un nuevo equilibrio, aun haciendo frente a los costos de transición -Salvedad 3.

Tres preguntas, para organizar las respuestas a las interrogantes pendientes: a) ¿cómo logró la

presidencia Menem coordinar a los agentes económicos en un nuevo equilibrio? b) ¿cuáles son las virtudes del decisionismo a los fines de alcanzar un equilibrio descentralizado en torno de un nuevo marco institucional? c) ¿cuáles fueron los incentivos de la presidencia Menem para hacer lo que hizo y del modo en que lo hizo?

Los actores que había que mover hacia un nuevo equilibrio, al menos los más importantes, eran básicamente tres: empresarios o inversionistas; sindicatos; y consumidores / generalidad del electorado / intereses desorganizados. La magnitud de la crisis fue suficiente para convencer del cambio a los consumidores, los preparó para tolerar los costos de la transición. A los empresarios se les prometió, con signos visibles, ser los principales beneficiarios del cambio de reglas. ¿Pero por qué los empresarios habrían de creer en esa promesa y animarse a saltar a un nuevo equilibrio? ¿Qué garantía requerían? Primero, el gobierno de Menem atrajo a los primeros inversores por medio de la garantía de ciertos resultados económicos. El ejecutivo nacional aseguró a los primeros inversores rentas extraordinarias de los procesos de privatización. En la mayoría de los casos, se operó una conversión de un monopolio estatal a un monopolio o cuasi-monopolio privado. Esta garantía de beneficios fue discrecional porque los procesos de privatización fueron muy poco respetuosos de las formas legales (*per saltums*, rebalances tarifarios a la medida y decretos fueron las preliminares de la mayoría de las privatizaciones). Asimismo, esta garantía discrecional de ganancias para los primeros inversores fue decisiva como efecto demostración: ella atrajo a los inversores siguientes.

Segundo, el gobierno prometió que los sindicatos no harían *free-riding*. ¿Cómo creer a un líder peronista que iba a iniciar una reforma de mercado cuyos costos iniciales recaerían sobre la clase obrera? En la pregunta está la respuesta: sólo un líder como Menem, con sus credenciales peronistas indiscutidas, podía disciplinar a los sindicatos y prepararlos para tolerar los costos del ajuste. Al único interlocutor que los sindicatos peronistas podían reconocer como válido era precisamente a un “compañero”. Pero las cosas no son tan simples y a los sindicatos hay que dividirlos en dos partes: los dirigentes por un lado y los obreros por otro. Los dirigentes fueron beneficiarios de incentivos selectivos (cargos, acceso a recursos, etc). Los obreros rasos recibieron dos tipos de incentivo: la credencial peronista y la promesa de la luz al final del túnel del ajuste (Hirschman). Precisamente, su capacidad para disciplinar a los sindicatos fue la garantía que los empresarios exigían a Menem para que respaldara su promesa de cambio.

El decisionismo tuvo por lo menos dos características que explican su eficacia como estrategia para retirar a una economía de la crisis hiperinflacionaria: rapidez y garantía anti-*free-riding*. La capacidad de gobierno se evapora junto con la promesa de cambio si las primeras medidas no dan muestras claras del rumbo que se decidió tomar. Ante la primera demora o el primer fracaso, los actores se manejan con la expectativa de que en lo sucesivo nada será efectivo. Si no se cumple la primera promesa pronto, nadie cree en la segunda. Garantía anti-*free-riding*: la concentración de poder en una agencia única evita blancos de colonización. Cada empresario confía en que el resto de los empresarios no encontrará lugar institucional donde vetar el proceso de cambio (congreso y/o mesas de concertación). Mucho menos lugar encontrarán los sindicatos. Los dilemas del prisionero sólo se rompen por medio de un tercero que castigue el *free-riding*. Si los jugadores creen en ese castigo, no temen saltar al nuevo equilibrio, pues, como creen que el *free-rider* será castigado, confían en no quedar en la posición de *sucker*⁵.

El decisionismo logra, gracias a estos dos rasgos, que las expectativas de los actores converjan en un nuevo equilibrio de interacción. A diferencia del equilibrio anterior, el nuevo es cooperativo y de suma positiva: crecimiento. Lo que incentivó a Menem a propiciar un nuevo equilibrio cooperativo fue sumar poder. Con el recurso de la disciplina sindical como ventaja comparativa frente al resto de las fuerzas políticas, el peronismo vio en el acercamiento a los empresarios la estrategia que lo conduciría a concretar el bien público más demandado al momento de asumir: estabilidad y crecimiento económico.

Esto es muy obvio. Pero menos obvia es una implicación: cuando el crecimiento no sea ya un bien público demandado por el electorado y se antepongan otros reclamos, quedará al descubierto el corto alcance de la estrategia de Menem. ¿Qué ocurriría, por ejemplo, si las credenciales peronistas y la promesa de la luz al final del túnel del ajuste comienzan a fallar en el frente sindical? ¿Qué pasaría si los votos ya no se intercambian por el mismo bien público? ¿Qué haría Menem si, para mantener su electorado, encuentra que debe satisfacer algunas demandas distributivas que rompen el equilibrio? En este sentido North tiene toda la razón, sin salvedades: si el crecimiento económico pende de estrategias electorales y no es propiciado por un marco institucional estable, su vida es corta. El decisionismo utilizado por Menem, que llevó la economía para un lado, puede llevarla para otro si la arena electoral así lo exige o las circunstancias cambian.

Salvedad 4: la legalidad heterogénea

Una cosa es lanzar el proceso de crecimiento, otra sostenerlo. Para lanzar el crecimiento, el ejecutivo rompió con el *status quo*. Y eso no afectó la actividad económica. Todo lo contrario: logró recuperar el crecimiento. ¿Pero cómo lo mantuvo? Con reglas de juego claras y previsibles. En otras palabras, para lanzar la reforma, el gobierno recurrió a la discrecionalidad; para mantener el crecimiento, dio garantías de estabilidad institucional (ley de convertibilidad, autonomía del Banco Central, ley de inversiones extranjeras, desregulación de la economía).

Sin embargo, esto contrasta con buena parte del sentido común: suele decirse que el poder judicial en la Argentina no funciona y, por lo tanto, que no hay seguridad jurídica.

Replanteemos el contraste con evidencia empírica: que la seguridad jurídica existe lo muestran claramente el nivel de inversiones de los últimos años, los planes de inversión proyectados por las grandes empresas para los próximos años y las declaraciones formales de las corporaciones (basta con leer sus informes anuales de fin de ejercicio, aun recesión mediante). Por otro lado, el dicho de que hay inseguridad jurídica lo abonan las invasiones que sufre el poder judicial, en todas sus instancias, por parte del poder ejecutivo, los abusos de poder de las fuerzas de seguridad, la manipulación de las reglas constitucionales, etc.

¿Cómo se concilian una y otra situación jurídica? No se concilian. Nuestro nuevo sistema legal es heterogéneo: reglas claras para las inversiones, juegos de poder sin reglas en el resto de las esferas. En términos de sociología legal y política: ya antes vimos que Menem armó su coalición con distintos incentivos según los sectores. A los inversionistas aseguró posibilidades de negocios, a su séquito político y a los dirigentes sindicales facilitó prebendas y acceso a los recursos estatales y a las filas peronistas prometió “lealtad”. En los términos de Weber: dominación racional-legal del mundo de los negocios, dominación tradicional/patrimonial del séquito político y una mezcla *sui generis* de dominación tradicional y carismática del resto del partido y el electorado peronista.

Parecería, por lo tanto, que para promover el crecimiento, no hace falta un marco institucional homogéneo. El argentino es fragmentado y la seguridad jurídica es selectiva: garantiza ni-más-ni-menos-que la estabilidad del marco legal en que descansan las principales operaciones económicas.

Otra posibilidad es que las inversiones no sean atraídas por la seguridad jurídica que protege sus operaciones, sino todo lo contrario: por la discrecionalidad con que se garantizan sus ganancias. En este caso no se trataría de un sistema legal estable y consolidado, sino todo lo contrario de lo que sugiere North: pura discrecionalidad, que sale al cruce de los conflictos distributivos para favorecer a los actores con más recursos y, por lo tanto, con mayor incidencia sobre los índices de crecimiento.

Sistema legal heterogéneo (mitad seguridad jurídica y mitad inseguridad) o pura discrecionalidad, lo cierto es que la salvedad es la misma (s4): el crecimiento no requiere un sistema legal uniforme a lo largo de toda la población y todo el territorio nacionales.

V. Dilemas de la Post-Reforma

El tiempo de los decretos de necesidad y urgencia parece estar agotado. Desde mediados de los 90's, América Latina, está entrando en una nueva fase del proceso de reformas, caracterizada por un ritmo más lento y una mayor dificultad para la creación y rehabilitación de instituciones de gobierno. La reconstrucción institucional, no menos dolorosa que las terapias de *shock* aplicadas para estabilizar la economía, es en cambio más compleja e incierta.

En esta nueva etapa, los gobiernos deberán hacer bastante más que asegurar la estabilidad macroeconómica y mantener las condiciones para atraer la inversión privada. Ante todo, deberán concentrar sus esfuerzos en construir la infraestructura organizacional del Estado y en palear los efectos negativos de las reformas sobre la trama social. La agenda pendiente de América Latina es inmensa, no sólo por la lista de tareas que deben ser emprendidas, sino porque los cambios necesarios son política, técnica y administrativamente complejos. Los gobiernos estarán obligados a atender los déficits acumulados en varios frentes: educación, salud, justicia y seguridad, para nombrar sólo las áreas más apremiantes. La recaudación de impuestos, la seguridad social, la regulación de los monopolios privatizados, la administración pública, el servicio de justicia, son también áreas que requieren una mayor atención gubernamental. Los recursos que se requieren para implementar estas reformas son también inmensos y no parecen estar a la mano de los gobernantes.

En los países que han pasado la fase inicial de las reformas, el aislamiento en la toma de decisiones políticas que caracterizó esta primera etapa, ha sido reemplazado por un coro de variados intereses que pugnan por informar la dirección de las políticas. Más complicado aún, en muchos casos la necesidad por implementar estas reformas coincide con ajustes políticos asociados a procesos de democratización todavía en curso.

Si el lanzamiento de los programas de liberalización económica pudo lograrse aun en presencia de un Estado ineficaz, las reformas de mercado necesitarán, para consolidarse, de un mejoramiento sustantivo de las instituciones públicas. El hecho de que estos cambios son inherentemente lentos tendrá importantes consecuencias sobre la marcha de las reformas pendientes. La experiencia reciente de América Latina muestra que los imperativos macroeconómicos son cruciales a la hora de definir la secuencia de algunas reformas específicas. La idea de que la economía necesitaba estabilizarse para facilitar la adopción de otros cambios estructurales ha guiado la reforma económica en muchos países. Resulta claro ahora que los gobiernos, después de lanzados los planes de estabilización, tendieron a realizar algunas reformas y no otras. Así, por ejemplo, la mayoría de los países de la región reformaron las regulaciones del comercio exterior, abrieron el mercado de capitales, y privatizaron servicios y aerolíneas. Sólo unos pocos países, sin embargo, fueron capaces de reformar la legislación laboral, reestructurar la educación superior, o privatizar empresas estatales cuando la competencia internacional era alta o cuando se afectaban intereses demasiado sensibles. Si bien es válido que las crisis económicas pueden, ante ciertas circunstancias, forzar la adopción de cambios estructurales, otros factores han de ser tenidos en cuenta: el poder político de grupos específicos afectados por las reformas, capaces de bloquear o demorar su implementación; la autoridad legal del gobierno que unilateralmente impone las políticas; y la capacidad administrativa de ejecutarlas.

En oposición a la fase inicial, la agenda de reformas pendientes tiene como común denominador la necesidad de un *management* público sofisticado, en el contexto de una creciente politización. La tarea por delante requerirá de una cohesiva acción estatal que comience por fortalecer las capacidades administrativas del sector público. Sin una intensa utilización de las agencias públicas, la estabilidad de las reformas de mercado estará en riesgo. Desafortunadamente, las agencias que deberían jugar un papel central en la regulación, control y gestión de las políticas, o no existen, o están seriamente amenazadas por la corrupción y la incompetencia.

Notas

¹ Douglass C. North, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge

University Press, 1990, Chap. 1.

² Anne Krugger, “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, American Economic Review, 64 (June, 1974), pp.291-303.

³ Douglass C. North, ob. cit., Chap. 4.

⁴ Mancur Olson, The Rise and Decline of Nations, New Haven: Yale University Press, 1982.

⁵ Algo similar plantea Hobbes en su Leviatán. Además, también está la primera salvedad al planteo de North (s1). ¿Qué pasa cuándo el momento 0 es una crisis tremenda? “[Sin Estado] no existe oportunidad para la industria, ya que su fruto es incierto; por consiguiente, no hay cultivo de la tierra, ni navegación, ni uso de los artículos que pueden ser importados por mar, ni construcciones confortables, ni instrumentos para mover y remover las cosas que requieren mucha fuerza, ni conocimiento de la faz de la tierra, ni cómputo del tiempo, ni artes, ni letras, ni sociedad”. Thomas Hobbes, Leviatán, México: FCE, 1983, pág. 136.