

EL CONSENSO DE WASHINGTON: ¿Gobernador de Gobiernos?

por Max Larrain

Del "Consenso de Washington" se conoce poco o se habla poco. Esa es mi impresión. En ocasión de una reunión social, en la que compartíamos una decena de amigos y amigas, todos relacionados con las ciencias sociales, lancé la pregunta sobre el tema. Solamente un par de ellos tenía conocimiento. Personalmente, había escuchado por primera vez del consenso de Washington un par de meses antes, durante un seminario dictado por politólogos canadienses.

El origen del nombre.

El nombre "Consenso de Washington" fue utilizado por el economista inglés John Williamson en la década de los ochenta, y se refiere a los temas de ajuste estructural que formaron parte de los programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones, en la época del re-enfoque económico durante la crisis de la deuda desatada en agosto de 1982. Algunos se refieren a la "Agenda de Washington", otros a la "Convergencia de Washington" y unos pocos la llaman la "Agenda Neoliberal".

Años más tarde, Williamson convocó a una cincuentena de economistas de varios países, entre ellos varios latinoamericanos, a una conferencia que tuvo lugar el 6 y 7 de noviembre de 1989, en la capital federal, destinada a analizar los avances alcanzados y las experiencias obtenidas de la aplicación de las políticas de ajuste y de reforma estructural impulsadas por el consenso de Washington. Las conclusiones que de esta conferencia surgieron dieron para un libro, el que fue editado por el propio Williamson y publicado por el Institute of International Economics de Washington.

Los pioneros.

Margaret Thatcher había ya iniciado el proceso de ajuste económico y reforma estructural en Inglaterra, a su ascenso al poder en 1979. Las consecuencias sociales fueron desastrosas, reflejadas, entre otros indicadores, por una asimetría en la distribución del ingreso similares a un país del tercer mundo. El costo político fue la pérdida del poder por parte de los Tories, situación que, a juicio de muchos, no tienen esperanza de revertir, al menos en el futuro previsible.

En Chile, los llamados "Chicago Boys", aplicaron también dichas políticas en los primeros años de la dictadura militar de Augusto Pinochet. Más aun, buena parte de estas ideas habían sido planteadas en un libro que denominaron "El Ladrillo", escrito algunos meses antes del putsch de septiembre de 1973, por un grupo de connotados economistas asociados a la Universidad Católica de Chile y a la Universidad de Chicago. Este texto constituyó la base de la política económica del gobierno militar. Los sacrificios sociales que debieron soportar los chilenos durante esta reforma estructural es materia bien conocida. Menos difundidos son los costos económicos que significaron para el Estado chileno las transferencias a la banca privada durante la crisis de 1982-83 y posteriormente, en 1986 mediante las ventas subsidiadas por las que se dio curso a la privatización de las empresas estatales de servicios públicos. En cuanto al costo político, podría mencionarse la pérdida del plebiscito de octubre de 1988 por parte del régimen militar, aunque por un margen decepcionantemente no muy amplio, habida cuenta del costo social y económico que se debió pagar por el ajuste y reforma.

¿Quiénes conforman el consenso de Washington?

Aparte del Banco Mundial y el BID, conforman el consenso de Washington altos ejecutivos del Gobierno de EEUU, las agencias económicas del mismo Gobierno, el Comité de la Reserva Federal, el Fondo Monetario Internacional, miembros del Congreso interesados en temas latinoamericanos y los "think tanks" dedicados a la formulación de políticas económicas que apuntan a forzar cambios estructurales en Latinoamérica.

Desde luego, este consenso de Washington (en lo sucesivo sólo Washington) no representa una sola opinión prevaleciente, sino que se compone de acuerdos básicos en materias macroeconómicas pero que incorpora diferentes matices.

John Williamson intentó sintetizar las diversas ponencias que se presentaron en el seminario de 1989 relativas a una decena de instrumentos de política económica, en las cuales se verificó un razonable grado de acuerdo.

A continuación, una revisión breve de esta síntesis, a la cual he agregado el parámetro de la

EL CONSENSO DE WASHINGTON: ¿Gobernador de Gobiernos?

por Max Larrain

Del "Consenso de Washington" se conoce poco o se habla poco. Esa es mi impresión. En ocasión de una reunión social, en la que compartíamos una decena de amigos y amigas, todos relacionados con las ciencias sociales, lancé la pregunta sobre el tema. Solamente un par de ellos tenía conocimiento. Personalmente, había escuchado por primera vez del consenso de Washington un par de meses antes, durante un seminario dictado por politólogos canadienses.

El origen del nombre. El nombre "Consenso de Washington" fue utilizado por el economista inglés John Williamson en la década de los ochenta, y se refiere a los temas de ajuste estructural que formaron parte de los programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones, en la época del re-enfoque económico durante la crisis de la deuda desatada en agosto de 1982. Algunos se refieren a la "Agenda de Washington", otros a la "Convergencia de Washington" y unos pocos la llaman la "Agenda Neoliberal".

Años más tarde, Williamson convocó a una cincuentena de economistas de varios países, entre ellos varios latinoamericanos, a una conferencia que tuvo lugar el 6 y 7 de noviembre de 1989, en la capital federal, destinada a analizar los avances alcanzados y las experiencias obtenidas de la aplicación de las políticas de ajuste y de reforma estructural impulsadas por el consenso de Washington. Las conclusiones que de esta conferencia surgieron dieron para un libro, el que fue editado por el propio Williamson y publicado por el Institute of International Economics de Washington.

Los pioneros. Margaret Thatcher había ya iniciado el proceso de ajuste económico y reforma estructural en Inglaterra, a su ascenso al poder en 1979. Las consecuencias sociales fueron desastrosas, reflejadas, entre otros indicadores, por una asimetría en la distribución del ingreso similares a un país del tercer mundo. El costo político fue la pérdida del poder por parte de los Tories, situación que, a juicio de muchos, no tienen esperanza de revertir, al menos en el futuro previsible.

En Chile, los llamados "Chicago Boys", aplicaron también dichas políticas en los primeros años de la dictadura militar de Augusto Pinochet. Más aun, buena parte de estas ideas habían sido planteadas en un libro que denominaron "El Ladrillo", escrito algunos meses antes del putsch de septiembre de 1973, por un grupo de connotados economistas asociados a la Universidad Católica de Chile y a la Universidad de Chicago. Este texto constituyó la base de la política económica del gobierno militar. Los sacrificios sociales que debieron soportar los chilenos durante esta reforma estructural es materia bien conocida. Menos difundidos son los costos económicos que significaron para el Estado chileno las transferencias a la banca privada durante la crisis de 1982-83 y posteriormente, en 1986 mediante las ventas subsidiadas por las que se dio curso a la privatización de las empresas estatales de servicios públicos. En cuanto al costo político, podría mencionarse la pérdida del plebiscito de octubre de 1988 por parte del régimen militar, aunque por un margen decepcionantemente no muy amplio, habida cuenta del costo social y económico que se debió pagar por el ajuste y reforma.

¿Quiénes conforman el consenso de Washington? Aparte del Banco Mundial y el BID, conforman el consenso de Washington altos ejecutivos del Gobierno de EEUU, las agencias económicas del mismo Gobierno, el Comité de la Reserva Federal, el Fondo Monetario Internacional, miembros del Congreso interesados en temas latinoamericanos y los "think tanks" dedicados a la formulación de políticas económicas que apuntan a forzar cambios estructurales en Latinoamérica.

Desde luego, este consenso de Washington (en lo sucesivo sólo Washington) no representa una sólo opinión prevaleciente, sino que se compone de acuerdos básicos en materias macroeconómicas pero

que incorpora diferentes matices.

John Williamson intentó sintetizar las diversas ponencias que se presentaron en el seminario de 1989 relativas a una decena de instrumentos de política económica, en las cuales se verificó un razonable grado de acuerdo. A continuación, una revisión breve de esta síntesis, a la cual he agregado el parámetro de la

inflación y he omitido los Derechos de Propiedad, dado que el economista no se explaya mayormente en este tema.

(1) Disciplina fiscal : No más déficit fiscal. Presupuestos balanceados.

Grandes y sostenidos déficit fiscales constituyen la fuente primaria de los trastornos macroeconómicos que se manifiestan como procesos inflacionarios, déficit de balanza de pagos, y fuga de capitales. Reflejan la carencia de coraje político u honestidad por parte de la autoridad para enfrentar el gasto público con los recursos disponibles. Un déficit de presupuesto operacional que sobrepase un 1% a 2% del PIB se considera prueba fehaciente de una falla en la política aplicada, a menos que este exceso se haya utilizado en inversiones de infraestructura productiva. Se recomienda estabilizar la proporción deuda-PIB a no más de 0.4.

(2) La inflación como parámetro central de la economía.

Para Williamson no aparece claro que las reformas promovidas por Washington apunten a solucionar todos los problemas que enfrentan los países de América Latina, es el caso de las políticas antiinflacionarias, las que se suponen consecuencia del régimen de disciplina fiscal recomendado.

En mi opinión, como las políticas de ajuste y reforma estructural tienen su origen en la crisis de la deuda, no es de extrañar que el control de la inflación sea un asunto prioritario para los organismos acreedores. Lo anterior no invalida el hecho de que la inflación descontrolada constituya, en última instancia, una carga que afecta a todos los sectores, pero con mayor fuerza a los estratos sociales más débiles.

Como regla general, los países parecen haber adoptado la inflación como el parámetro referencial del modelo económico, alrededor del cual se mueven y se subordinan los otros parámetros, incluido el desempleo.

(3) Prioridades en el gasto público.

La necesidad de cubrir el déficit fiscal presenta la disyuntiva entre aumentar los ingresos fiscales o reducir el gasto público. El consenso de Washington, influido por los economistas "reaganianos" ("supply-siders"), optó por favorecer la reducción del gasto público. No se necesita mucha imaginación para deducir a quiénes favorece esta política y a quiénes no. Desde luego que los sectores más ricos de una sociedad resistirán una redistribución por la vía tributaria, prefieren la reducción del gasto público, aunque signifique el fin del estado de seguridad social.

El consenso de Washington, especialmente las instituciones supranacionales que lo integran, poseen marcadas opiniones respecto a la composición del gasto público. Lo catalogan en tres categorías diferentes : subsidios, educación y salud, inversión pública.

Los subsidios deberán reducirse, incluso eliminarse, en el caso de empresas fiscales deficitarias. Por contraste, el gasto en educación y salud es considerado como la quintaesencia del gasto fiscal apropiado, en su carácter de inversión en capital humano. La inversión en infraestructura pública, es también considerada una forma de gasto público productiva.

El gasto militar es tratado como una prerrogativa inalienable de los -en este caso- gobiernos soberanos, por lo tanto fuera del ámbito monitorio de la tecnocracia internacional.

(4) Reforma Tributaria.

El aumento del ingreso vía impuestos se considera una alternativa a la reducción del gasto público para paliar déficit fiscales. Según Williamson, una buena parte de los tecnócratas de Washington (excepto los pertenecientes a think-tanks derechistas) consideran la aversión del Washington político al incremento tributario como irresponsable e incomprensible. A pesar de esto, existe un amplio consenso en el principio de que la base tributaria debe ser amplia, mientras que la tasa tributaria marginal debe ser moderada.

Sin embargo, Washington no siempre practica lo que predica. En 1993 el Presidente Clinton aumentó los impuestos, especialmente gravando a los sectores más ricos, con lo que logró pasar desde el déficit al superávit fiscal, al tiempo que se creaban 16.2 millones de nuevos empleos.

Se mantiene pendiente en Latinoamérica la necesidad de legislar sobre la aplicación del impuesto base a las rentas obtenidas por activos fuera de las fronteras nacionales ("flight capital"). Un intento unilateral no tendría ningún impacto sin un acuerdo con el resto de los países que haga efectiva la obligación. Pero, a su vez, ningún país está en condiciones de iniciar conversaciones al respecto si no ha legislado sobre la materia.

(5) Tasas de interés.

Existen dos principios generales referentes a los niveles de las tasas de interés que concitan el

inflación y he omitido los Derechos de Propiedad, dado que el economista no se explaya mayormente en este tema.

(1) Disciplina fiscal : No más déficit fiscal. Presupuestos balanceados. Grandes y sostenidos déficit fiscales constituyen la fuente primaria de los trastornos macroeconómicos que se manifiestan como procesos inflacionarios, déficit de balanza de pagos, y fuga de capitales. Reflejan la carencia de coraje político u honestidad por parte de la autoridad para enfrentar el gasto público con los recursos disponibles. Un déficit de presupuesto operacional que sobrepase un 1% a 2% del PIB se considera prueba fehaciente de una falla en la política aplicada, a menos que este exceso se haya utilizado en inversiones de infraestructura productiva. Se recomienda estabilizar la proporción deuda-PIB a no más de 0.4.

(2) La inflación como parámetro central de la economía. Para Williamson no aparece claro que las reformas promovidas por Washington apunten a solucionar todos los problemas que enfrentan los países de América Latina, es el caso de las políticas antiinflacionarias, las que se suponen consecuencia del régimen de disciplina fiscal recomendado. En mi opinión, como las políticas de ajuste y reforma estructural tienen su origen en la crisis de la deuda, no es de extrañar que el control de la inflación sea un asunto prioritario para los organismos acreedores. Lo anterior no invalida el hecho de que la inflación descontrolada constituya, en última instancia, una carga que afecta a todos los sectores, pero con mayor fuerza a los estratos sociales más débiles. Como regla general, los países parecen haber adoptado la inflación como el parámetro referencial del modelo económico, alrededor del cual se mueven y se subordinan los otros parámetros, incluido el desempleo.

(3) Prioridades en el gasto público. La necesidad de cubrir el déficit fiscal presenta la disyuntiva entre aumentar los ingresos fiscales o reducir el gasto público. El consenso de Washington, influido por los economistas "reaganianos" ("supply-siders"), optó por favorecer la reducción del gasto público. No se necesita mucha imaginación para deducir a quiénes favorece esta política y a quiénes no. Desde luego que los sectores más ricos de una sociedad resistirán una redistribución por la vía tributaria, prefieren la reducción del gasto público, aunque signifique el fin del estado de seguridad social.

El consenso de Washington, especialmente las instituciones supranacionales que lo integran, poseen marcadas opiniones respecto a la composición del gasto público. Lo catalogan en tres categorías diferentes : subsidios, educación y salud, inversión pública.

Los subsidios deberán reducirse, incluso eliminarse, en el caso de empresas fiscales deficitarias. Por contraste, el gasto en educación y salud es considerado como la quintaesencia del gasto fiscal apropiado, en su carácter de inversión en capital humano. La inversión en infraestructura pública, es también considerada una forma de gasto público productiva.

El gasto militar es tratado como una prerrogativa inalienable de los -en este caso- gobiernos soberanos, por lo tanto fuera del ámbito monitorio de la tecnocracia internacional.

(4) Reforma Tributaria. El aumento del ingreso vía impuestos se considera una alternativa a la reducción del gasto público para paliar déficit fiscales. Según Williamson, una buena parte de los tecnócratas de Washington (excepto los pertenecientes a think-tanks derechistas) consideran la aversión del Washington político al incremento tributario como irresponsable e incomprensible. A pesar de esto, existe un amplio consenso en el principio de que la base tributaria debe ser amplia, mientras que la tasa tributaria marginal debe ser moderada.

Sin embargo, Washington no siempre practica lo que predica. En 1993 el Presidente Clinton aumentó los impuestos, especialmente gravando a los sectores más ricos, con lo que logró pasar desde el déficit al

superávit fiscal, al tiempo que se creaban 16.2 millones de nuevos empleos.

Se mantiene pendiente en Latinoamérica la necesidad de legislar sobre la aplicación del impuesto base a las rentas obtenidas por activos fuera de las fronteras nacionales ("flight capital"). Un intento unilateral no tendría ningún impacto sin un acuerdo con el resto de los países que haga efectiva la obligación. Pero, a su vez, ningún país está en condiciones de iniciar conversaciones al respecto si no ha legislado sobre la materia.

(5) Tasas de interés. Existen dos principios generales referentes a los niveles de las tasas de interés que concitan el

apoyo mayoritario en Washington. El primero es que las tasas de interés deben ser determinadas por el mercado, para evitar distorsiones en la asignación de recursos como resultados de criterios burocráticos arbitrarios. El segundo principio apunta a la necesidad de tasas de interés real positivas, para incentivar el ahorro, por un lado y desalentar la fuga de capitales, por el otro.

(6) Tipo de cambio.

Como en el caso de las tasas de interés, la tendencia es inclinarse por tipos de cambio determinados por las fuerzas del mercado. No obstante, se considera más importante lograr un tipo de cambio "competitivo", más que el cómo este tipo de cambio se determina. Lo esencial es que éste sea consistente con los objetivos macroeconómicos planteados. Se considera que el tipo de cambio real debe ser lo suficientemente competitivo como para promover el crecimiento de las exportaciones a la tasa máxima que el potencial del lado de la oferta del país lo permita, al mismo tiempo que se mantenga un eventual déficit de cuenta corriente a un nivel sustentable. El límite al tipo de cambio competitivo estaría dado por las presiones inflacionarias que se puedan generar. En todo caso, la filosofía del consenso es que el equilibrio de la balanza de pagos es mejor servida por una política de expansión de las exportaciones en lugar de la sustitución de importaciones.

(7) Política comercial.

La liberalización de las importaciones constituye un elemento esencial en una política económica orientada hacia el sector externo (orientación hacia afuera). El otro elemento es el tipo de cambio. El acceso a bienes intermedios importados a precios competitivos se considera un aspecto importante en la promoción de las exportaciones, mientras que una política proteccionista en favor de la industria nacional y en contra de la competencia extranjera es vista como una distorsión costosa que en última instancia termina por penalizar el esfuerzo exportador y por empobrecer la economía local.

El sistema de licencias de importación es considerado el peor ejercicio de proteccionismo, dado que apunta directamente a la creación de oportunidades para la corrupción.

En opinión de Williamson, una tarifa general moderada entre un 10% y un 20%, con poca dispersión es aceptable como mecanismo para proteger y orientar la diversificación de la base industrial, sin mayores costos.

(8) Inversión Extranjera Directa. (IED).

La liberalización de los flujos financieros externos no es visto como de alta prioridad. No obstante, una actitud restrictiva que limite la entrada de la inversión extranjera directa (IED) es considerada una insensatez. La IED, además de aportar capital necesario para el desarrollo, provee capacitación y know-how para la producción de bienes y servicios tanto para el mercado interno como para la exportación.

La IED fue promovida por el mecanismo de intercambios de deuda ("debt swaps"). Esta solución ha sido de discutida aceptación. El intercambio de deuda contó con el apoyo del US Treasury, el Institute of International Finance y la International Finance Corporation porque se consideró que cumplía con el doble objetivo de promover la IED al tiempo que se reducía la deuda externa, mientras que el FMI fue más escéptico por las posibles implicancias inflacionarias derivadas de una expansión monetaria doméstica.

(9) Privatizaciones.

La lógica de las privatizaciones obedece a la creencia de que la industria privada se administra más eficientemente que la empresa estatal.

En general, se considera que la privatización de empresas de propiedad estatal (EPE) constituyen una fuente de ingresos de corto plazo para el Estado. En el largo plazo, se argumenta, el Estado se libera de la responsabilidad de financiar ulteriores inversiones.

La creencia en la eficiencia superior de la empresa privada ha sido un dogma de fé para Washington desde hace mucho tiempo. No obstante, la promoción de las privatizaciones en el extranjero como política oficial de EEUU data de 1985, con la promulgación del Plan Baker. El FMI y el Banco Mundial han incentivado las privatizaciones en Latinoamérica y en el resto del mundo desde entonces.

El economista Patricio Meller fue uno de los profesionales invitados que participó en el seminario de 1989. En su análisis del caso chileno, el especialista expuso lo siguiente:

"Las privatizaciones más importantes, en términos de valor neto total, han sido aquellas que constituyen el sector tradicional de empresas de propiedad estatal (EPE). Este proceso se

apoyo mayoritario en Washington. El primero es que las tasas de interés deben ser determinadas por el mercado, para evitar distorsiones en la asignación de recursos como resultados de criterios burocráticos arbitrarios. El segundo principio apunta a la necesidad de tasas de interés real positivas, para incentivar el ahorro, por un lado y desalentar la fuga de capitales, por el otro.

(6) Tipo de cambio. Como en el caso de las tasas de interés, la tendencia es inclinarse por tipos de cambio determinados por las fuerzas del mercado. No obstante, se considera más importante lograr un tipo de cambio "competitivo", más que el cómo este tipo de cambio se determina. Lo esencial es que éste sea consistente con los objetivos macroeconómicos planteados. Se considera que el tipo de cambio real debe ser lo suficientemente competitivo como para promover el crecimiento de las exportaciones a la tasa máxima que el potencial del lado de la oferta del país lo permita, al mismo tiempo que se mantenga un eventual déficit de cuenta corriente a un nivel sustentable. El límite al tipo de cambio competitivo estaría dado por las presiones inflacionarias que se puedan generar. En todo caso, la filosofía del consenso es que el equilibrio de la balanza de pagos es mejor servida por una política de expansión de las exportaciones en lugar de la sustitución de importaciones.

(7) Política comercial. La liberalización de las importaciones constituye un elemento esencial en una política económica orientada hacia el sector externo (orientación hacia afuera). El otro elemento es el tipo de cambio. El acceso a bienes intermedios importados a precios competitivos se considera un aspecto importante en la promoción de las exportaciones, mientras que una política proteccionista en favor de la industria nacional y en contra de la competencia extranjera es vista como una distorsión costosa que en última instancia termina por penalizar el esfuerzo exportador y por empobrecer la economía local.

El sistema de licencias de importación es considerado el peor ejercicio de proteccionismo, dado que apunta directamente a la creación de oportunidades para la corrupción.

En opinión de Williamson, una tarifa general moderada entre un 10% y un 20%, con poca dispersión es aceptable como mecanismo para proteger y orientar la diversificación de la base industrial, sin mayores costos.

(8) Inversión Extranjera Directa. (IED). La liberalización de los flujos financieros externos no es visto como de alta prioridad. No obstante, una actitud restrictiva que limite la entrada de la inversión extranjera directa (IED) es considerada una insensatez. La IED, además de aportar capital necesario para el desarrollo, provee capacitación y know-how para la producción de bienes y servicios tanto para el mercado interno como para la exportación.

La IED fue promovida por el mecanismo de intercambios de deuda ("debt swaps"). Esta solución ha sido de discutida aceptación. El intercambio de deuda contó con el apoyo del US Treasury, el Institute of International Finance y la International Finance Corporation porque se consideró que cumplía con el doble objetivo de promover la IED al tiempo que se reducía la deuda externa, mientras que el FMI fue más escéptico por las posibles implicancias inflacionarias derivadas de una expansión monetaria doméstica.

(9) Privatizaciones. La lógica de las privatizaciones obedece a la creencia de que la industria privada se administra más eficientemente que la empresa estatal. En general, se considera que la privatización de empresas de propiedad estatal (EPE) constituyen una fuente de ingresos de corto plazo para el Estado. En el largo plazo, se argumenta, el Estado se libera de la responsabilidad de financiar ulteriores inversiones.

La creencia en la eficiencia superior de la empresa privada ha sido un dogma de fé para Washington desde hace mucho tiempo. No obstante, la promoción de las privatizaciones en el extranjero como

política oficial de EEUU data de 1985, con la promulgación del Plan Baker. El FMI y el Banco Mundial han incentivado las privatizaciones en Latinoamérica y en el resto del mundo desde entonces.

El economista Patricio Meller fue uno de los profesionales invitados que participó en el seminario de 1989. En su análisis del caso chileno, el especialista expuso lo siguiente: "Las privatizaciones más importantes, en términos de valor neto total, han sido aquellas que constituyen el sector tradicional de empresas de propiedad estatal (EPE). Este proceso se

comenzó en 1986. La lista de las firmas privatizadas incluye a la mayoría de los servicios públicos (electricidad, teléfonos, telecomunicaciones) como asimismo a la línea aérea nacional y otras. El valor neto total de la enajenación programada de EPEs es de aproximadamente US\$ 3.600 millones (Hachette and Lüders 1988).

Los argumentos usuales para la enajenación de EPEs no son válidos para el caso chileno, dado que, en la estela del proceso de medidas de ajuste del sector público llevado a cabo anteriormente, las EPEs presentaban superávit (un indicador de haber sido eficientemente administradas) y estaban transfiriendo recursos al gobierno central. Más aun, estas empresas fueron estructuradas de tal forma que eran autofinanciadas; por lo tanto, no podían tener impacto negativo en el déficit fiscal. La lógica de la enajenación de las EPEs fue la reducción del tamaño del sector público".

En opinión de Williamson, la privatización puede ser muy constructiva en el caso que promueva mayor competencia. Sin embargo, declara no estar persuadido de que el servicio público es siempre inferior a la avidez privada como fuerza motivadora. Por otra parte, bajo ciertas circunstancias, cuando los costos marginales son inferiores a los costos medios (por ejemplo, en el caso del transporte público) o en presencia de impactos ambientales demasiado complejos para ser fácilmente compensado por regulaciones (por ejemplo, en el caso de las sanitarias), Williamson continúa creyendo que la propiedad pública es preferible a la propiedad privada. Pero este no es el punto de vista de Washington, concluye.

(10) Desregulación.

Una forma de promover la competencia es mediante la desregulación. Este proceso fue iniciado en Estados Unidos por la administración Carter, pero fue profundizado durante el mandato de Reagan. Se le ha juzgado, de manera general, como un proceso exitoso en esa nación y se ha partido de la base que también puede producir beneficios similares en otros países, especialmente en América Latina, donde se practicaban economías de mercado altamente reguladas, al menos en el papel. En un buen número de países de América Latina, las redes regulatorias son administradas por burócratas mal pagados. El potencial para la corrupción es, por lo tanto, alto. La actividad productiva puede ser regulada por la vía legislativa, por decreto gubernamental o por decisión tomando caso por caso. Esta última práctica es bastante difundida y perniciosa en Latinoamérica ya que crea incertidumbres y provee oportunidades para la corrupción. También suele ser discriminatoria en contra de los pequeños y medianos empresarios, los cuales, a pesar de que son importantes fuentes creadoras de empleo, raras veces tienen acceso a las esferas más altas de las burocracias.

Comentarios.

Las políticas económicas que Washington impulsa sobre el resto del mundo se pueden resumir, a grandes rasgos, como políticas macroeconómicas prudentes, de orientación hacia afuera y de capitalismo en su versión de libre mercado.

El supuesto sería que aquello que es bueno para Washington, es bueno para el resto del mundo y viceversa.

En general, no se aprecia una postura rígida por parte de Washington en la exigencia de llevar a cabo las políticas recomendadas, especialmente en lo referente a las privatizaciones.

En el caso chileno estas parecen más bien estar impulsadas por presiones internas de grupos económicos interesados en la transferencia de EPEs sanas y rentables.

Hace algunas semanas atrás, en un artículo aparecido en Enfoques de Economía y Negocios de El Mercurio se recogía la opinión empresarial favorable a apurar el proceso privatizador en vista de la crisis de la economía, lo que contribuiría a forzar los precios a la baja de las empresas estatales incluidas en la agenda privatizadora.

La modalidad de financiar proyectos de inversión en empresas públicas mediante la privatización no es la única alternativa, como lo hace aparecer el actual Gobierno. La posibilidad de ampliar la base tributaria, mejorar la eficiencia en la recaudación de impuestos o el financiamiento mediante la emisión de bonos son otras soluciones posibles. Además, existirían actividades en la minería que no están sujetas a régimen tributario, es decir, una fuente de recursos financieros por explotar.

En todo caso, es lógico que cualquier inversión privada en empresas de servicios públicos, como las sanitarias, se recupera por el mecanismo de aumento de tarifas, lo que a la larga equivale a un impuesto.

comenzó en 1986. La lista de las firmas privatizadas incluye a la mayoría de los servicios públicos (electricidad, teléfonos, telecomunicaciones) como asimismo a la línea aérea nacional y otras. El valor neto total de la enajenación programada de EPEs es de aproximadamente US\$ 3.600 millones (Hachette and Lüders 1988).

Los argumentos usuales para la enajenación de EPEs no son válidos para el caso chileno, dado que, en la estela del proceso de medidas de ajuste del sector público llevado a cabo anteriormente, las EPEs presentaban superávit (un indicador de haber sido eficientemente administradas) y estaban transfiriendo recursos al gobierno central. Más aun, estas empresas fueron estructuradas de tal forma que eran autofinanciadas; por lo tanto, no podían tener impacto negativo en el déficit fiscal. La lógica de la enajenación de las EPEs fue la reducción del tamaño del sector público".

En opinión de Williamson, la privatización puede ser muy constructiva en el caso que promueva mayor competencia. Sin embargo, declara no estar persuadido de que el servicio público es siempre inferior a la avidez privada como fuerza motivadora. Por otra parte, bajo ciertas circunstancias, cuando los costos marginales son inferiores a los costos medios (por ejemplo, en el caso del transporte público) o en presencia de impactos ambientales demasiado complejos para ser fácilmente compensado por regulaciones (por ejemplo, en el caso de las sanitarias), Williamson continúa creyendo que la propiedad pública es preferible a la propiedad privada. Pero este no es el punto de vista de Washington, concluye.

(10) Desregulación. Una forma de promover la competencia es mediante la desregulación. Este proceso fue iniciado en Estados Unidos por la administración Carter, pero fue profundizado durante el mandato de Reagan. Se le ha juzgado, de manera general, como un proceso exitoso en esa nación y se ha partido de la base que también puede producir beneficios similares en otros países, especialmente en América Latina, donde se practicaban economías de mercado altamente reguladas, al menos en el papel. En un buen número de países de América Latina, las redes regulatorias son administradas por burócratas mal pagados. El potencial para la corrupción es, por lo tanto, alto. La actividad productiva puede ser regulada por la vía legislativa, por decreto gubernamental o por decisión tomando caso por caso. Esta última práctica es bastante difundida y perniciosa en Latinoamérica ya que crea incertidumbres y provee oportunidades para la corrupción. También suele ser discriminatoria en contra de los pequeños y medianos empresarios, los cuales, a pesar de que son importantes fuentes creadoras de empleo, raras veces tienen acceso a las esferas más altas de las burocracias.

Comentarios. Las políticas económicas que Washington impulsa sobre el resto del mundo se pueden resumir, a grandes rasgos, como políticas macroeconómicas prudentes, de orientación hacia afuera y de capitalismo en su versión de libre mercado. El supuesto sería que aquello que es bueno para Washington, es bueno para el resto del mundo y viceversa.

En general, no se aprecia una postura rígida por parte de Washington en la exigencia de llevar a cabo las políticas recomendadas, especialmente en lo referente a las privatizaciones.

En el caso chileno estas parecen más bien estar impulsadas por presiones internas de grupos económicos interesados en la transferencia de EPEs sanas y rentables. Hace algunas semanas atrás, en un artículo aparecido en Enfoques de Economía y Negocios de El Mercurio se recogía la opinión empresarial favorable a apurar el proceso privatizador en vista de la crisis de la economía, lo que contribuiría a forzar los precios a la baja de las empresas estatales incluidas en la agenda privatizadora.

La modalidad de financiar proyectos de inversión en empresas públicas mediante la privatización no es la única alternativa, como lo hace aparecer el actual Gobierno. La posibilidad de ampliar la base tributaria, mejorar la eficiencia en la recaudación de impuestos o el financiamiento mediante la emisión de bonos son otras soluciones posibles. Además, existirían actividades en la minería que no están sujetas a

régimen tributario, es decir, una fuente de recursos financieros por explotar. En todo caso, es lógico que cualquier inversión privada en empresas de servicios públicos, como las sanitarias, se recupera por el mecanismo de aumento de tarifas, lo que a la larga equivale a un impuesto.

Vale la pena recordar al respecto, que Washington considera aceptable el gasto público de inversión en empresas de infraestructura.

Pese a que se trata de bienes de patrimonio nacional, el proceso de privatizaciones en Chile no ha sido sujeto a debate público. Se ha creado intranquilidad entre los trabajadores de las empresas públicas que están en la mira del proceso privatizador, por temor a perder el empleo y otras garantías. Los despidos masivos en el holding privado Enersis parecen confirmar los peores augurios.

Por su parte, el SAE (Sistema Administrador de Empresas), organismo dependiente de Corfo encargado del proceso privatizador, intenta diversos mecanismos para llegar a acuerdos con los trabajadores. Recientemente, su administrador, Eduardo Arriagada, indicó que se estaban ofreciendo soluciones tipo "participación accionaria". Mecanismos que también fueron utilizados durante las enajenaciones de fines de los ochenta para otorgarle un tinte de legitimidad a las privatizaciones.

Al parecer, existe similitud con los procesos privatizadores llevados a cabo durante el régimen militar, en el sentido de que se trata de empresas públicas rentables y que no presentan impacto negativo para el balance fiscal. EMOS no era una empresa deficitaria al momento de su venta.

En cuanto al establecimiento de un marco regulatorio adecuado que prevenga la ocurrencia de hechos como la crisis de energía eléctrica, por la falta de información y de debate público, la ciudadanía no tiene los elementos de juicio para formarse una idea ni de la necesidad ni del grado de seguridad que implican las privatizaciones de otros servicios públicos. Se ha querido presentar este proceso como inevitable y como sinónimo de modernización.

En otras áreas del gasto público, Chile sigue una línea diferente al consenso de Washington en un sentido más restrictivo. Mientras para Washington el gasto en educación y salud constituyen la quintaesencia del gasto fiscal apropiado, en Chile la educación superior no es gratuita, por ejemplo, como es el caso en varios otros países latinoamericanos. En el área de salud no se ha logrado fortalecer suficientemente al subsistema público, mientras que el subsistema privado continúa siendo subsidiado.

Las políticas económicas recomendadas por Washington aparecen a primera vista como imposiciones perentorias. En un exámen más profundo es posible constatar más flexibilidad de lo que comúnmente se cree.

Es mi impresión que, muchas de las políticas económicas poco populares que el Gobierno de la Concertación II ha implementado obedecen menos a las instancias surgidas del consenso de Washington y más a las presiones ejercidas por los poderes económicos locales en conjunción con empresas multinacionales.

Agosto 1999
por Max Larraín

Vale la pena recordar al respecto, que Washington considera aceptable el gasto público de inversión en empresas de infraestructura.

Pese a que se trata de bienes de patrimonio nacional, el proceso de privatizaciones en Chile no ha sido sujeto a debate público. Se ha creado intranquilidad entre los trabajadores de las empresas públicas que están en la mira del proceso privatizador, por temor a perder el empleo y otras garantías. Los despidos masivos en el holding privado Enersis parecen confirmar los peores augurios. Por su parte, el SAE (Sistema Administrador de Empresas), organismo dependiente de Corfo encargado del proceso privatizador, intenta diversos mecanismos para llegar a acuerdos con los trabajadores. Recientemente, su administrador, Eduardo Arriagada, indicó que se estaban ofreciendo soluciones tipo "participación accionaria". Mecanismos que también fueron utilizados durante las enajenaciones de fines de los ochenta para otorgarle un tinte de legitimidad a las privatizaciones.

Al parecer, existe similitud con los procesos privatizadores llevados a cabo durante el régimen militar, en el sentido de que se trata de empresas públicas rentables y que no presentan impacto negativo para el balance fiscal. EMOS no era una empresa deficitaria al momento de su venta.

En cuanto al establecimiento de un marco regulatorio adecuado que prevenga la ocurrencia de hechos como la crisis de energía eléctrica, por la falta de información y de debate público, la ciudadanía no tiene los elementos de juicio para formarse una idea ni de la necesidad ni del grado de seguridad que implican las privatizaciones de otros servicios públicos. Se ha querido presentar este proceso como inevitable y como sinónimo de modernización.

En otras áreas del gasto público, Chile sigue una línea diferente al consenso de Washington en un sentido más restrictivo. Mientras para Washington el gasto en educación y salud constituyen la quintaesencia del gasto fiscal apropiado, en Chile la educación superior no es gratuita, por ejemplo, como es el caso en varios otros países latinoamericanos. En el área de salud no se ha logrado fortalecer suficientemente al subsistema público, mientras que el subsistema privado continúa siendo subsidiado.

Las políticas económicas recomendadas por Washington aparecen a primera vista como imposiciones perentorias. En un exámen más profundo es posible constatar más flexibilidad de lo que comúnmente se cree.

Es mi impresión que, muchas de las políticas económicas poco populares que el Gobierno de la Concertación II ha implementado obedecen menos a las instancias surgidas del consenso de Washington y más a las presiones ejercidas por los poderes económicos locales en conjunción con empresas multinacionales.

Agosto 1999 por Max Larraín