

UNA NUEVA MIRADA AL CONSENSO DE WASHINGTON

*Estado, confianza social y criterios de evaluación
Evidencia estadística para el caso de Chile y Argentina,
1983-2001*¹

*A new glance at the Washington consensus. State, social trust
and evaluation criteria. Statistical evidence for the Chilean and
Argentine case, 1983-2001*

Alfonso DINGEMANS²

Universidad de Santiago de Chile

✉ alfonso.dingemans@usach.cl

Vol. VIII N° 13, 2010, 135-157

Fecha de recepción: 01 de octubre 2010

Fecha de aceptación: 15 de octubre 2010

Versión final: 27 de diciembre de 2010

RESUMEN: Tradicionalmente, los resultados de la implementación del Consenso de Washington han sido evaluados de acuerdo a dos criterios, la eficiencia económica y la igualdad distributiva, referidos en realidad al desempeño de corto plazo. Este artículo propone incluir la confianza social como criterio de evaluación, puesto que la misma se relaciona con el desempeño de largo plazo. Además, evalúa, con evidencia estadística preliminar para el caso de Chile y Argentina (1983-2001), si el Estado puede influir directamente

¹ Este artículo se escribió con ocasión de la tesis doctoral "Una historia económica sin fin. Chile y Argentina en la formación de una economía de mercado, 1973-2001". Se agradecen los comentarios de un evaluador anónimo y el financiamiento en la etapa final de la beca de terminación de tesis MECESUP2 UCH0602. SDG. Eventuales errores y omisiones son de exclusiva responsabilidad del autor.

² Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Doctor en Estudios Americanos, especialidad Historia, Universidad de Santiago de Chile. Docente Universidad de Santiago de Chile, Universidad Central. Investigador post-doctoral en el doctorado en Estudios Americanos, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile.

en la generación de dicha confianza. La evidencia sugiere que en Chile existe un “círculo virtuoso”, mientras que en Argentina no. Estos elementos llevan a concluir respecto de la implementación del Consenso. Primero, queda mucho trabajo por delante en términos de mejorar las condiciones de crecimiento de largo plazo. Segundo, la existencia o no de dicho círculo virtuoso puede ayudar a explicar la diferencia en los resultados observados en ambos países a raíz de la crisis asiática.

Palabras clave: Consenso de Washington; desempeño económico; confianza social; rol del Estado en la economía; crisis asiática.

ABSTRACT: Traditionally, the results of the implementation of the Washington Consensus policies have been evaluated according to two (short term related) criteria: economic efficiency and income distribution. This article proposes to include social trust as a third evaluation criterion, given its relation to an economy’s long run performance. Furthermore, it evaluates, with the aid of preliminary statistical evidence for Chile and Argentina (1983-2001), whether the State can influence directly its generation. The evidence suggests that in Chile there exists a “virtuous circle” between both, while in Argentina there does not. These elements lead us to conclude two things regarding the implementation of the Consensus. First, there still lays much work ahead in terms of improving the conditions for long term economic growth. Second, the existence or not of such a “virtuous circle” can contribute to our understanding of the difference between the observed results of the Asian Crisis in both countries.

Key words: Washington consensus; economic performance; social trust; role of the state in the economy; Asian crisis.

Introducción

En la década de los 70 y 80, la organización económica³ contemporánea existente en América Latina —conocida como de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) e implementada, en parte, como respuesta a los nefastos efectos económicos de la crisis mundial de 1929—, había entrado en franca crisis por un sinnúmero de razones, entre las que se destacan los serios problemas que afectaban las finanzas públicas (Bulmer-Thomas, 2003). La abundante liquidez financiera internacional producida, entre otras causas, por el violento aumento del precio del petróleo permitía tapar momentáneamente los serios problemas estructurales que padecían las economías latinoamericanas (French-Davis, Muñoz y Palma, 1997). Sin embargo, cuando en 1982 los flujos de capital encontraron destinos más atractivos, quedó al descubierto una necesidad más apremiante: una reforma económica al modelo existente.

Algunos de los países más grandes de América Latina intentaron esquivar reformas profundas propiciadas por la ortodoxia económica mediante planes

³ Por organización económica se entiende la forma en que una sociedad responde a qué, cómo y para quién producir.

como el Austral (Argentina), el Cruzeiro (Brasil) y el APRA (Perú). El fracaso de estos, planes llamados heterodoxos (Edwards, 1995) porque constituían la última oportunidad de supervivencia de la lógica de la ISI, y el clima ideológico favorable al (neo)liberalismo, a raíz de la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética, permiten explicar en gran medida porqué los gobiernos de América Latina comenzaron a recurrir a las prescripciones de la ortodoxia económica (hegemónica en las instituciones financieras e intelectuales de Washington de aquella época), bautizadas con el nombre del Consenso de Washington por el economista John Williamson (1990).

Las reformas estructurales, económicas y políticas, definieron una nueva organización económica, dentro de la cual se otorgó un papel central a los mecanismos de mercado. El Estado limitó el campo de acción a favor de la autorregulación del mercado, a fin de maximizar la eficiencia y, en consecuencia, el crecimiento económico. En otras palabras, la nueva economía política (la definición de los límites entre el Estado y el mercado) propiciaba un aumento del segundo a costa del primero.

A pesar de la aparente precisión de los postulados del Consenso, surgió una segunda versión, el Consenso de Washington Ampliado (Banco Mundial, 1997), que pretendía llenar el vacío existente de cómo lograr las reformas de manera eficaz, definiendo la institucionalidad necesaria a tal efecto. Pero más que una aclaración respecto de los límites precisos entre Estado y mercado, el Consenso Ampliado describe una economía de mercado madura. En efecto, en la discusión académica existe una gran controversia respecto a cuáles debían ser los límites entre uno y otro. Se ha circunvalado esta discusión, centrándola en los resultados que cada organización económica produce, reconociendo así que dichos límites precisos sean determinados más bien empíricamente y, por lo tanto, en un proceso de prueba y error. Los criterios de evaluación que se mantienen generalmente son la eficiencia económica (crecimiento económico) y la justicia distributiva (desarrollo económico).

A 20 años de haberse implementado el Consenso de Washington, las evaluaciones de costos y beneficios para las diversas economías latinoamericanas no son concluyentes. No obstante, es innegable que, medido en términos de los dos criterios de evaluación tradicionales, ellas resistieron comparativamente bien el embiste provocado por el *credit crunch* de 2008/2009. Esto sugeriría que, en términos de la organización económica, el esqueleto básico demostró ser robusto, y por ende es tarea realizada. Sin embargo, el relativo éxito de la organización económica en esta última crisis no garantiza que se repita en una siguiente. De hecho, la crisis asiática de 1997 —la primera severa en América Latina desde la implementación del Consenso de Washington—, tuvo resultados muy dispares. Y los fracasos, más que los éxitos, permiten a menudo descubrir con precisión las diferencias en el funcionamiento de un sistema dado.

Específicamente, dos países aparentemente ejemplares —y mundialmente admirados y aplaudidos— en la aplicación de las reformas económicas pro-mercado (Chile y Argentina) tuvieron respuestas muy diferentes a la repentina

inversión en la dirección de los flujos de capital producida por la devaluación del baht tailandés y la posterior propagación mundial del pánico financiero. Mientras la economía chilena pasó la prueba con daños limitados y con fe en la economía de mercado ampliamente inalterada, la argentina finalmente colapsó, evidenciando, además, un repudio a las reformas económicas (y políticas) introducidas desde el primer gobierno de Menem. Si bien el fenómeno de la crisis argentina de 2001 es extremadamente complejo, tanto en las causas como en los efectos, este artículo pretende argumentar que existe una dimensión del funcionamiento de una economía de mercado que permite matizar el éxito chileno durante la crisis asiática y comprender mejor el escalamiento de la crisis argentina (sin pretender ofrecer una causa suficiente).

Este tercer eje de evaluación del desempeño de una organización económica se relaciona con la confianza social (grado de confianza en extraños). En particular, sostengo que la evaluación del desempeño de las políticas económicas en términos de la eficiencia y justicia económica es incompleta. La confianza social no sólo comprende ambos ejes tradicionales, sino que los extiende a largo plazo.

Además, y esta parte es más relevante para entender mejor el caso contrastado de Chile y Argentina, pretendo aportar a la discusión empírica sobre los límites entre Estado y mercado partiendo del estudio de la relación causal entre la confianza institucional (grado de confianza en las instituciones) y el social. Es decir, acaso el Estado es capaz de generar confianza social, o si es determinado exógenamente por cada individuo. Para tal efecto, analizaré la evidencia empírica existente para Chile y Argentina (1983-2001) obtenida en las *World Values Surveys* (WVS) mediante la estimación de un sistema de ecuaciones simultáneas, modelo aplicado anteriormente al caso de Estados Unidos (Uslaner, 2004), por lo que su utilización facilita la comparación internacional. Se incluye el período anterior a 1990 debido a que las reformas en Chile se implementaron con anterioridad, y segundo, porque la confianza social tiende a mostrar un comportamiento estable en el tiempo y esto mejora la robustez de las estimaciones.

La evidencia estadística apunta a la existencia de un “círculo virtuoso” entre la confianza horizontal y vertical en Chile, que permitiría mantener estable la confianza social. En cambio, en Argentina no hay evidencia de tal “círculo virtuoso”, por ende, el Estado argentino no podría contrarrestar la presión a la baja a través de la confianza social. Sin embargo, estas hipótesis deberían ser verificadas en una investigación posterior, aunque avanzamos algunos factores históricos a su favor.

Independiente de ello, los resultados obligarían a echar otra mirada a la implementación y evaluación del Consenso de Washington en las economías latinoamericanas. Específicamente, se debería empezar a tomar en cuenta los niveles de confianza social, y su relación causal con la confianza vertical a la hora de evaluar el desempeño de las políticas públicas. Además, estas últimas deberían considerar cómo pueden fomentar la generación de confianza social, porque el caso chileno demuestra que sí existe un papel directo del Estado en esta tarea. Así, este artículo tiene como propósito ulterior iniciar una nueva línea de investigación acerca de las reformas económicas implementadas en América Latina a fines del siglo veinte.

La organización del trabajo es la siguiente: en la segunda sección se discute la importancia económica de la confianza social y el rol propuesto como criterio de evaluación de las políticas económicas, para después (en la tercera sección) abordar la forma en que puede ser producida y el rol que cabe al Estado en dicho proceso. En la cuarta se presenta la evidencia estadística, y en la quinta las conclusiones.

La importancia económica de la confianza

Antes de abordar el papel económico de la confianza, es preciso ofrecer una taxonomía. En primer lugar, podemos distinguir entre confianza horizontal (social o interpersonal) y vertical (o institucional). La primera se refiere a la confianza en *otros*. Este concepto está íntimamente relacionado con el capital social: se relaciona con la disposición a cooperar con otros. La segunda se refiere a la confianza en las autoridades (Rothstein y Eck, 2005: 3), particularmente, a la propensión a cumplir las reglas dictadas por la autoridad.

Una segunda distinción es entre confianza particularizada y generalizada, dos extremos de un mismo continuo. La confianza generalizada se define por la percepción de que la mayoría de las personas pertenecen a la propia comunidad moral. Es, por ende, una medida del alcance o “radio” de dicha comunidad, basada en consideraciones morales y experiencias colectivas. La confianza particularizada se refiere a la depositada en un subconjunto de personas pertenecientes a esa comunidad moral. Es decir, una persona con una confianza particularizada sólo confiará en algunas personas, y aquella con una generalizada lo hará en la mayoría de las personas.

Si bien la economía neoclásica tradicional ha tendido a ignorar en su análisis los efectos de la cultura sobre la economía, existe un creciente interés por estos fenómenos en otras corrientes, tales como la Nueva Economía Institucional, particularmente por la confianza, que ha penetrado gradualmente en el análisis ortodoxo (Durlauf y Fafchamps, 2005). No obstante este esfuerzo, las investigaciones se centran principalmente en la relación entre confianza y crecimiento económico de corto plazo, cuando el papel que esta juega en una economía se relaciona asimismo con el crecimiento económico de *largo* plazo, tal como veremos a continuación. Es decir, también se vincula con el *desarrollo* económico, entendiendo que existe una relación causal directa entre crecimiento económico sostenido y desarrollo económico.

Una economía de mercado moderna (“capitalista”), entendida en la acepción de North (1990) como un conjunto de reglas formales (escritas, estatutarias, legales, etc.) e informales (valores, normas, costumbres, etc.), depende de transacciones *anónimas* y por lo general *infrecuentes*, por lo que su expansión dependerá del grado en que las partes involucradas en el intercambio económico respeten sus compromisos.⁴ De acuerdo a la obra pionera de Coase (1960) y

⁴ Max Weber sostiene en *La historia económica general* que el desarrollo del capitalismo requirió de la eliminación de la ética dual de negocios. Pues, en las sociedades pre-modernas las transacciones con miembros

Williamson (1989), el uso del mercado implica un costo (de transacción); cuando la probabilidad de que las partes hagan “trampa” es alta, entonces tomarán medidas de resguardo, que aumentarán dichos costos. En cambio, en presencia de la confianza social, estos costos tenderán a disminuir. En otras palabras, para que una economía de mercado funcione, eficaz y eficientemente, es preciso contar (como sociedad), con un mínimo nivel de confianza social. Esto sería compatible con la posición de Durkheim referida a que las relaciones entre sujetos privados siempre estarán guiadas por valores sociales y regulaciones institucionales, por lo que no pueden ser entendidas a la luz del modelo del agente racional solamente (Beckert, 2002: 122).

Una sociedad requiere necesariamente del cumplimiento de ciertas reglas para no caer en la anarquía hobbesiana (Bates, 2008). El orden en una sociedad moderna depende, en primer lugar, de la eficacia de las instituciones formales, sin desconocer la posibilidad y la influencia en estas del “orden espontáneo” de Hayek o de la “anarquía ordenada” de Buchanan (Sugden, 2005). A nivel colectivo, esto se puede lograr a través de tres estrategias: (1) la educación y la aculturación de los actores a objeto de internalizar obligaciones y premios colectivos; (2) el uso de campañas masivas para que los actores identifiquen la atracción de los recursos compartidos y de la colectividad; y (3) el desarrollo y el *enforcement* de reglas a objeto de lograr un cumplimiento forzado (Lin, 2001:139). El cumplimiento suele ser una disyuntiva entre velocidad y efecto. El cumplimiento forzado es el más rápido, pero cuando el control está ausente (o es levantado), los actores rápidamente ignorarán las reglas. Por otro lado, la internalización es la estrategia más demorosa, pero obtiene el cumplimiento con un mínimo de control.

La robustez de los efectos producidos por la internalización de las reglas es que la conducta confiable contribuye a solucionar los problemas de acción colectiva (Olson, 1965), y por ende facilita la cooperación entre agentes económicos. En ese sentido, la frase descriptiva de John Locke para la confianza social, *vinculum societatis*, es muy feliz. A esto se suma Kenneth Arrow, quien sostuvo en 1974 que “aunque más no fuera, la confianza tiene un importante valor pragmático.

En un sistema social, la confianza es el lubricante básico y muy eficiente. Un grado adecuado de fe en la palabra de otros nos ahorra una gran cantidad de trastornos” (Fukuyama, 1996: 175-6). La otra alternativa, la redacción de contratos —que requiere de instituciones de *enforcement* y depende críticamente de la existencia de contratos completos, ciertamente una aporía— resulta así muy poco atractiva.

Este comportamiento a nivel de cada agente puede ser agregado a niveles mayores sin ningún problema, según Peyrefitte (1996). Es más, muestra que existiría una asociación entre el grado de desarrollo de una economía (capitalista) y el nivel de confianza social. También Fukuyama (1995) apunta en una dirección similar: las economías más exitosas del mundo (es decir, con crecimiento

de la comunidad solían ser “honestas”, mientras que con extraños ocurría todo lo contrario (R. Collins, 1992: 93).

económico sostenido) suelen tener también altos niveles de confianza (y de capital social, en general). Lo anterior sugiere que la confianza social es un catalizador del crecimiento de *largo plazo*.

Pese a que las piezas teóricas están disponibles, no se ha tomado conciencia aún de la confianza social como indicador del desempeño de una organización económica, pese a que la inferencia lógica es directa: si existe un argumento teórico fuerte a favor de la relación positiva entre desarrollo económico (desempeño de una organización económica a largo plazo) y el nivel de confianza social, y una amplia evidencia empírica a favor de esta hipótesis, entonces ¿por qué no incorporar esta variable en la evaluación de las políticas públicas y de las económicas en particular?

La confianza social va más allá del crecimiento económico, porque se refiere al crecimiento económico a *largo plazo*. Comúnmente, la evaluación de la eficiencia de una economía está referida al crecimiento económico a corto plazo (de año a año, o períodos ligeramente más largos). Pero la confianza social también va más allá de la justicia social medida a través de la distribución del ingreso. Como veremos en la siguiente sección, la confianza social puede ser entendida como el grado en que cada uno se sienta identificado con los demás o la idea de compartir un destino común. Claramente, a corto plazo, una desigual distribución del ingreso dificulta esta percepción de un destino común, pero al igual que en el caso de la eficiencia, la confianza social apunta a la justicia social a *largo plazo*. En otras palabras, la confianza social como indicador abarca los dos ejes tradicionales de la evaluación de una economía, pero, además, los complementa al contener también el *largo plazo*.

Relaciones causales entre los tipos de confianza

Pero, ¿cómo se genera esta confianza social? Podemos identificar al menos tres corrientes conceptuales. La primera sostiene que la confianza es básicamente resultado de un comportamiento *estratégico* (Hardin, 2002). La confianza (estratégica) se restringiría a un subconjunto X de la conducta de la persona A . Esta forma de confianza es lo que el autor llama “confianza encapsulada”: restringida a la información disponible. Según esta visión, la confianza social no existiría, porque las personas carecerían de la información necesaria para evaluar los infinitos subconjuntos de las incontables personas existentes. La confianza social sería en consecuencia irracional y por tanto insostenible en el tiempo.

La segunda argumenta que la confianza refleja la moralidad de las personas (Uslaner, 2002). Sería un mandamiento moral para tratar a los demás como si fueran confiables, y surgiría cuando los miembros de una comunidad comparten ciertos valores morales que trascienden las ideologías, las políticas y la religión.⁵ Es decir, cuando sientan que comparten un *destino común*. Una consecuencia im-

⁵ Esta idea se encuentra también en Fukuyama (1996: 178): “la confianza surge cuando una comunidad comparte una serie de valores morales, de modo tal que se espera un comportamiento regular y honesto”.

portante de este enfoque es concebir la confianza horizontal básicamente estática y separada de las experiencias de vida.

Sin embargo, ambas visiones padecen de errores conceptuales. La estratégica, porque al ver la confianza como juego dinámico, el concepto de solución de la inducción hacia atrás predice que en el primer período ninguno de los jugadores confiará en el otro (Gibbons, 1992), precisamente porque al menos uno cree que en algún momento otro hará trampa (Rothstein, 2005:61). El equilibrio sería solamente sostenible si se repitiera el primer período infinitamente,⁶ aunque esto no explica por qué decidieron interactuar para empezar (Uslaner, 2002). En tercer lugar, la evidencia empírica apunta a que la confianza no es solamente producto de una elección racional (Rothstein, 2005:63). Finalmente, esta visión sostiene que (en democracia) sería contradictorio que las personas tengan confianza en el Estado y sus agentes, puesto que muchas de sus instituciones nacieron precisamente porque las personas *no* son confiables. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que la confianza vertical difiere a nivel internacional. Si confiar en las instituciones es un acto irracional, entonces los suecos serían irracionales y los brasileños racionales (*ibídem*), una proposición discutible. Sería más factible que la confianza vertical fuera función de la experiencia respecto de lo que las agencias gubernamentales hacen (Rothstein y Steinmo, 2002).

La moralista, por su parte, niega que el aprendizaje y la experiencia influyan en la confianza (es decir, independiente de la confiabilidad de los demás). Pero si una persona que confía en los demás se trasladara a un ambiente donde las personas no son confiables, es de esperar que se ajustara a tales circunstancias (Rothstein, 2005: 58). La investigación empírica ha indicado, además, que las personas utilizan instrumentos de información para decidir confiar en los demás (Delhey y Newton, 2003). La visión moralista también excluye la posibilidad de que las instituciones puedan influir en la confianza horizontal (Rothstein, 2005: 57).

En su lugar, Rothstein (2005) propone *combinar* ambas visiones a partir de los trabajos de Margolis (1982) y Levi (1991).

El concepto central de esta tercera visión es que las funciones de utilidad duales incorporan intereses tanto individuales como grupales: una gran proporción de la población “desea contribuir al bien social, al menos cuando cree que un bien social está siendo producido” (Levi, 1991: 133). En este sentido, la confianza sería lo que Sztompka (1998: 21) llama una “apuesta a las futuras acciones contingentes de los demás”. El aprendizaje y la experiencia influyen por tanto en la decisión de confiar en los demás (la noción de una apuesta admite la presencia de información imperfecta), y en consecuencia las instituciones formales influyen también en ella.

Esta definición de confianza no contradice la visión moralista de la confianza social,⁷ sino que la complementa con una fuente importante de producción de

⁶ El *folk-theorem* aseguraría la existencia de alguna tasa de descuento tal que la cooperación (confiar en el otro) sea racionalmente sostenible.

⁷ No tiene sentido compararla con la estratégica, ya que esa visión niega la existencia de confianza generalizada.

confianza: las instituciones formales. Los determinantes de la confianza generalizada identificados por Uslaner (2002) —la memoria colectiva, la definición de una comunidad moral, el optimismo, y la socialización— siguen siendo importantes, pero se agregan otros, tal como la *fortaleza* de las instituciones formales, tratadas en una siguiente sección.

Cada una de estas posturas tiene asociada una definición particular de la causalidad entre la confianza social e institucional (Lane y Ersson, 2005:251), y por tanto del rol que cabe jugar al Estado en su generación. Según la postura moralista, la producción de confianza social no sería incentivada directamente por las acciones del Estado. La confianza social es exclusivamente resultado de la socialización temprana y dichos patrones se cambian solamente cuando ocurren profundas fisuras en el tejido sociopolítico de una sociedad.

En cambio, la tercera postura postula que el Estado sí podría fomentar la confianza en un país a través de efectos *spillover*⁸ generados por la confianza generada en las instituciones de implementación (la confianza vertical). Rothstein y Eek (2005) proponen —respaldados por resultados experimentales— que la confianza vertical causa la horizontal, ya que la autoridad sería percibida como modelo para el comportamiento ético que refuerza esos estándares. La calidad institucional sería entonces un determinante de la confianza generalizada (Rothstein, 2003). Nannestad y Svendsen (2005) encuentran evidencia empírica a favor de esta explicación. En particular, concluyen que las personas son más sensibles a las pérdidas de confianza que a las ganancias.⁹ Estos resultados serían confirmados por otros experimentos (Rothstein y Eek, 2006). Es decir, el Estado (a través de la confianza vertical) tendría un papel fundamental en la generación de confianza horizontal.

Específicamente, un aspecto importante de la calidad institucional sería su grado de universalismo (Rothstein, 1998, 2005), íntimamente ligado a la justicia de procedimiento (manera como las autoridades ejercen el poder). Tyler (1992) encontró que este último fue el factor más importante que predecía el acatamiento de las leyes por parte de las personas. Es decir, para que las instituciones “funcionen” es necesario que las personas las estimen legítimas en su ejercicio. Así, las personas confiarían no tanto en las instituciones que defienden nuestros intereses personales, sino más bien en aquellas que se ejercen objetiva e imparcialmente¹⁰ (Rothstein, 2005:132), en línea con el aforismo “la ley pareja no duele”.

Por su parte, Putnam (1993), inspirado por Tocqueville (1990), sostiene que la confianza horizontal se traduce en la confianza vertical a través de la participación en organizaciones. Una sociedad de confianza conduciría a un espíritu cooperativo entre los ciudadanos y a una población participativa. Una sociedad civil activa, mediante las organizaciones de voluntariado, es más capaz de formular demandas al gobierno,

⁸ También conocidas como “externalidades positivas”. En este caso los beneficios sociales del intercambio son mayores a los privados.

⁹ El estadista neerlandés Johan Thorbecke (1798-1872) lo formuló de la siguiente manera: la confianza arriba a pie, pero se retira a caballo (Six, 2005: 5).

¹⁰ Las instituciones que benefician a un pequeño grupo de individuos las llama particulares y las que respetan los principios éticos descritos universales.

de mantenerlo a raya y de hacerlo más receptivo. Un gobierno honesto y receptivo llevaría más prosperidad a sus ciudadanos. En definitiva, la confianza a través de la asociatividad hace que “la democracia funcione”, como sostiene en su título.

Sin embargo, Uslaner (2002) sostiene que la asociatividad no parece ser un nexo importante entre ambas, básicamente porque es muy cuestionable atribuir una sola dinámica a una enorme variedad de organizaciones. A su vez, la confianza que el gobierno generaría a través de sus instituciones sería del tipo estratégico, como una evaluación de desempeño. Por ende, ni las buenas políticas ni la democracia generarían confianza social, y aunque esta no engendraría democracia¹¹ sí la reforzaría haciéndola más próspera. Esta proposición tendría respaldo empírico en la forma de análisis estadísticos a partir de diversas encuestas.

Esto nos deja con dos modelos teóricos: uno que plantea la existencia de una relación causal directa entre confianza social y vertical, y otro que la niega. Rothstein y Uslaner (2005) intentan unir ambas explicaciones (dejando de lado la variante de Putnam, empíricamente desacreditada¹²). Sostienen que en la base de la confianza moralista se encontraría la homogeneidad en términos de equidad de la sociedad. Esto se refiere a los clivajes existentes en una sociedad, no sólo de clase sino también de etnicidad (Alesina y La Ferrara, 2004), religión e idioma (Knack, 2001:177). Menos equidad, más heterogeneidad, menor grado de valores compartidos, por ende menos confianza moralista. Los grupos sociales podrían, eventualmente, ayudar indirectamente a mejorar la equidad (a través del acceso igualitario a recursos incrustados en redes), pero una mayor equidad es principalmente producto de políticas públicas, no de la propia comunidad a escala nacional.

Es decir, para reducir los costos de transacción, y fomentar así el crecimiento económico sostenido, sí existiría un papel activo del Estado, sorprendentemente *independiente* de la dirección causal. Curiosamente, en las investigaciones actuales en torno a esta problemática, no se ha reparado en este común denominador. Según una postura, los esfuerzos del Estado tendrían que enfocarse en reducir los niveles de desigualdad; según otra, deberían enfocarse en construir instituciones universales. En la práctica, el Estado probablemente tendrá que hacer ambas cosas: si las instituciones universales no ayudan a reducir la desigualdad, difícilmente serán percibidas como justas, y difícilmente se reducirá la desigualdad si las instituciones no son universales, aunque la popularidad de las políticas sociales focalizadas sugiera lo contrario (Rothstein, 2005). En suma, existe un argumento fuerte a favor de la intervención del Estado en la generación de la confianza social (sea de forma directa o indirecta, tema que se abordará en la siguiente sección), que tendría efectos positivos, a largo plazo, para una economía de mercado.¹³

¹¹ Las democracias son sociedades de confianza, pero no todas las sociedades de confianza son democracias.

¹² Véase el Capítulo 3 de Rothstein (2005) y el 4 de Uslaner (2002).

¹³ Existe también una línea de investigación que indaga en la relación entre los efectos políticos de un mayor nivel de confianza social, específicamente el nivel de democratización, pero en este artículo, por razones de espacio y de limitaciones de datos, no se abordará esa temática. Para un resumen teórico y una verificación empírica, véase Uslaner (2002).

Resultados empíricos

La base de datos que se utilizará en este artículo es la mencionada WVS. El objetivo de la encuesta es registrar (cuantitativamente) un aspecto crucial del cambio social: los valores, las creencias y las motivaciones de ciudadanos corrientes. Para tal efecto la *World Values Surveys Association* realiza en cada país participante a través de un “investigador principal” una encuesta a una muestra representativa de la población. Se han realizado cinco olas de encuestas entre 1981 y 2007 abarcando, en conjunto con la *European Values Study*, 97 sociedades representativas de casi el 90% de la población mundial. Los datos de la WVS constituyen en la actualidad una referencia única y obligada en materia de creencias y valores.¹⁴

De la encuesta original, se utilizarán sólo algunas, identificadas con el código del *codebook* unificado de las diversas encuestas (EVS/WVS, 2006).

TABLA 1: IDENTIFICACIÓN DE LA PREGUNTA WVS DE LAS VARIABLES USADAS EN LAS REGRESIONES

Variable	Pregunta
Asiste a misa	F028
Clase	X045
Confianza en FF.AA.	E070
Confianza en la educación	E071
Confianza en la justicia	E085
Confianza en la policía	E074
Confianza en la seguridad social	E077
Confianza en los servicios públicos	E076
Confianza interpersonal	A165
Desempleado	X028
Divorciado	X007
<i>Dummy</i> Argentina/Chile	S003
<i>Dummy</i> Ola	S002
Edad	X003
Educación	X025
Escala de ingresos	X047R
Felicidad	A008
Interés en política	E023
Libertad de elección y control	A173
Mujer	X001
Obediencia importante	A042
Opinión ciencia	E022
Protestante	F025
Salud subjetiva	A009
Satisfacción con vida	A170
Satisfacción situación financiera	C006
Tolerancia importante	A035

Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ Para más información, refiérase a <http://www.worldvaluessurvey.org>.

Además se crearon algunas variables a partir de varias preguntas. La variable Confianza en las instituciones de implementación es el promedio aritmético de E070, E071, E074, E076, E077 y E085. Por su parte la variable Asociatividad consiste en el mayor nivel de participación detectado en las preguntas A064–A106. Finalmente, la variable Honestidad es un índice creado a partir de Knack y Keefer (1997a), que es la suma de las respuestas a las preguntas F114, F115, F116, F117 y F139, que en total suman 50 puntos en su rango máximo. Reescalando el índice para que un índice mayor corresponda a una mayor confiabilidad se redefine la nueva variable como $10 - [\text{variable original}]$. El rango del índice se define como [1, 30].

Los datos obtenidos para la confianza social a partir de la WVS para Chile y Argentina se encuentran en la Tabla 2. Llama la atención que los niveles sean bajos para ambos países. Según los datos de la encuesta, los países noroccidentales de Europa fluctúan entre un 50% y 60% y, en general, para los países OECD, el nivel se encuentra sobre el 35% (véase la Ilustración 1). El segundo punto llamativo, es la estabilidad de la variable para el caso chileno y la relativa inestabilidad (con tendencia a la baja) para el caso argentino. A partir de esta aproximación inicial, se pueden plantear dos afirmaciones. En primer lugar, el éxito de las reformas chilenas se matiza al observar que el nivel de confianza está lejos del de los países de altos ingresos. Esto sugiere que la conocida desigualdad distributiva de Chile afecta el potencial de crecimiento a largo plazo, y aunque fuera sólo por esa razón debe ser atendido con urgencia. En segundo lugar, para el caso argentino, la intabilidad de la confianza social podría ser una señal de la inexistencia de un efecto “estabilizador” de las instituciones de implementación. Esto obliga a indagar en la causalidad entre confianza social y vertical.

TABLA 2: NIVELES DE CONFIANZA SOCIAL PARA CHILEY ARGENTINA CÁLCULOS PROPIOS A PARTIR DE WVS/EVS (2006)

Ola	Argentina		Chile	
	Confianza social	Intervalo de confianza 95%	Confianza social	Intervalo de confianza 95%
1981-1984	0,26	[0,23;0,29]	–	–
1989-1993	0,23	[0,21;0,26]	0,23	[0,20;0,25]
1994-1999	0,18	[0,15;0,20]	0,22	[0,19;0,25]
1999-2004	0,15	[0,13;0,18]	0,23	[0,20;0,25]

Fuente: Elaboración propia.

Para indagar en la dirección causal entre dos o más variables dependientes debemos construir sistemas de ecuaciones simultáneas cuyos parámetros se estiman por las técnicas econométricas de 2SLS¹⁵ o 3SLS,¹⁶ extensiones de la de

¹⁵ *Two-Step Least Squares*, o mínimos cuadrados en dos etapas.

¹⁶ *Three-Step Least Squares*, o mínimos cuadrados en tres etapas.

ILUSTRACIÓN 1: LOS NIVELES DE CONFIANZA SOCIAL EN DIVERSOS PAÍSES



Fuente: WVS/EVS 1980-2006.

mínimos cuadrados ordinarios (MCO). En términos informales, 2SLS se utiliza en caso de que una o más variables explicativas sean en realidad endógenas (existe una correlación entre un regresor y el término de error).

Esto también puede ocurrir en un sistema de dos ecuaciones, donde el regresor de una ecuación es la variable dependiente de la otra (un ejemplo sencillo podría ser el sistema conformado por la oferta y demanda de un bien en un mercado).

Puesto que el MCO arrojaría estimadores sesgados e inconsistentes, se dividen los regresores en dos grupos, los exógenos y los endógenos. En la primera se estima por MCO cada regresor endógeno en función de “instrumentos” (variables correlacionadas con el regresor endógeno, pero no con el término de error) y los regresores exógenos. En la segunda etapa se reemplaza cada regresor endógeno por su valor estimado en la primera etapa, estimando los parámetros correspondientes por MCO. El resultado son parámetros insesgados y consistentes, siempre y cuando todos los regresores sean exógenos. El 3SLS es una extensión del 2SLS para el caso de la estimación de un sistema de ecuaciones de más de dos ecuaciones (para un tratamiento más detallado, refiérase a Greene, 1999). Dado que nuestra variable de interés, la confianza horizontal, es una variable dicotómica, deberemos estimar en realidad un Probit en dos etapas.

TABLA 3: 2SLS CONFIANZA GENERALIZADA Y VERTICAL, WVS (CHILE Y ARGENTINA)

	Argentina y Chile			Argentina			Chile		
	Coef.	E.E.	P	Coef.	E.E.	P	Coef.	E.E.	P
<i>Ecuación 1 Variable dependiente: Confianza horizontal</i>									
Índice confianza implementación	0,668***	0,159	0,000	0,686*	0,356	0,054	1,133***	0,227	0,000
Interés en política	0,116***	0,020	0,000	0,118***	0,045	0,008	0,093***	0,027	0,001
Asociatividad	0,049**	0,024	0,040	0,073**	0,029	0,012	0,073**	0,031	0,017
Salud subjetiva	0,073***	0,022	0,001	0,069***	0,033	0,035	0,050	0,032	0,114
Edad	-0,001	0,001	0,650	-0,002	0,002	0,434	-0,003	0,002	0,102
Opinión ciencia	0,007	0,015	0,647	0,034*	0,020	0,089	0,016	0,029	0,583
Tolerancia importante	-0,101***	0,038	0,018	0,004	0,058	0,940	-0,175***	0,056	0,002
Protestante	0,041	0,075	0,586	-0,191	0,148	0,195	0,309***	0,088	0,000
Clase	-0,031***	0,020	0,074	-0,065	0,023	0,004	-0,000	0,033	0,999
Felicidad	0,051***	0,029	0,074	0,090***	0,048	0,064	-0,043	0,042	0,308
Libertad de elección y control	-0,001	0,007	0,847	0,003	0,008	0,725	-0,016	0,011	0,126
Constante	-2,641***	0,245	0,000	-2,641***	0,329	0,000	-3,225***	0,336	0,000
<i>Ecuación 2 Variable dependiente: Índice confianza implementación</i>									
Interés en política	-0,002	0,010	0,857	0,046***	0,013	0,000	-0,024***	0,014	0,097
Asociatividad	0,044***	0,011	0,000	-0,018	0,014	0,186	-0,010	0,014	0,502
Salud subjetiva	-0,023***	0,012	0,046	0,006	0,013	0,186	-0,013	0,018	0,502
Edad	0,003***	0,001	0,000	0,004***	0,001	0,000	0,005***	0,001	0,000
Opinión ciencia	0,003	0,008	0,653	-0,021**	0,009	0,018	-0,032**	0,014	0,021
Tolerancia importante	0,019	0,020	0,346	-0,060**	0,024	0,014	0,054*	0,030	0,070
Protestante	-0,010	0,040	0,796	0,016	0,070	0,814	-0,207***	0,048	0,000
Clase	-0,018**	0,009	0,050	0,034***	0,010	0,001	-0,027***	0,015	0,065
Felicidad	0,027*	0,014	0,061	0,025**	0,017	0,136	0,060***	0,019	0,002
Libertad de elección y control	0,002	0,004	0,616	-0,003	0,004	0,409	0,011*	0,006	0,076
Satisfacción situación financiera	0,035***	0,004	0,000	0,028***	0,005	0,000	0,017***	0,006	0,007
Divorciado	-0,003	0,042	0,944	0,004	0,063	0,994	-0,029	0,045	0,524
Desempleado	-0,132***	0,037	0,000	-0,079	0,065	0,336	-0,086*	0,049	0,080
Constante	1,759***	0,079	0,000	1,301***	0,095	0,000	2,010***	0,119	0,000
/lnsigma	-0,305***	0,008	0,000	-0,441***	0,012	0,000	-0,378***	0,013	0,000
/athrho	-0,500***	0,153	0,001	-0,463	0,296	0,118	-0,996***	0,380	0,009
σ	0,737***	0,006	0,000	0,663***	0,008	0,000	0,686***	0,009	0,000
ρ	-0,462	0,120		-0,432	0,241		-0,760	0,161	
N	6269			3484			2785		
Wald Ji-Cuadrado	230***			139***			234***		
/athrho = 0	10,74***			2,45			6,88		

Fuente: Elaboración propia.

Notas: *** Significancia al 99%; ** Significancia al 95%; * Significancia al 90%.

Los resultados de la Tabla 3 muestran la estimación de dos ecuaciones. La primera estima la confianza social en función de un conjunto de regresores, del cual la confianza en las instituciones de implementación no es completamente exógena. En la segunda ecuación definimos los regresores de esta confianza vertical. Como se puede ver, los conjuntos de regresores de ambas ecuaciones se traslapan, pero no son idénticos. En la primera columna se identifica el regresor, seguido por el coeficiente, el error de estimación y el *p-value* de la significancia del coeficiente. Estas ecuaciones fueron estimadas para todos los datos de Chile y Argentina en conjunto

(primera columna agrupada), de Argentina por separado (segunda columna agrupada), y finalmente de Chile por separado (tercera columna agrupada).

Las ecuaciones entregan una considerable cantidad de información, pero para los propósitos de este artículo, enfocaremos sólo dos variables de interés, la confianza social y la vertical. En términos más técnicos, sólo nos interesan los efectos parciales de aquellas dos variables.

Según los coeficientes estimados, tanto en Chile como en Argentina existe una relación entre la confianza horizontal y la vertical. De hecho, la confianza vertical resulta ser la variable más determinante de la confianza horizontal.

Sin embargo, el test de exogeneidad de la confianza vertical indica que en el caso de la Argentina existe todavía alguna fuente de endogeneidad.¹⁷ Como el parámetro estimado para la asociatividad resulta ser significativo para la muestra de Chile y Argentina, estamos obligados a dar una segunda oportunidad a la tesis de Putnam (1993) en las ecuaciones simultáneas.

De esta manera se deben definir *dos* regresores endógenos (la confianza vertical y la asociatividad). Cada variable será función de un conjunto de regresores no completamente idénticos. Específicamente, la primera ecuación define como variable dependiente la confianza social, la segunda la confianza en las instituciones de implementación, y la tercera la asociatividad.

En el caso de las primeras dos variables, usaremos el conjunto de variables utilizado hasta este momento, mientras que para la última, haremos uso de un conjunto “estándar” de regresores identificados como determinantes por la investigación existente (Uslaner, 2002). El sistema de ecuaciones simultáneas así obtenido se estimará por 3SLS.¹⁸

La Tabla 4 tiene misma estructura que la Tabla 3, con la diferencia de que aparece una tercera ecuación, esta vez para estimar la asociatividad. Al igual que en la tabla anterior, sólo prestaremos atención a los efectos parciales de las variables de interés –en este caso la confianza social, la vertical y la asociatividad– para facilitar el entendimiento del procedimiento econométrico.

Lo primero que llama la atención es que la confianza horizontal es el predictor más importante de la asociatividad y de la confianza vertical. Pero, además, la confianza vertical es el predictor más importante de la confianza horizontal. Esto significaría a primera vista que hemos encontrado evidencia sólida a favor de la existencia de un círculo virtuoso entre las instituciones formales e informales, tanto en Chile como en Argentina. Esto sugiere que los gobiernos pueden contribuir a la generación de confianza horizontal de manera directa a través de la creación de instituciones que “funcionan”. Sin embargo, para evaluar mejor este punto, conviene *estandarizar* los coeficientes estimados. Los resultados se presentan en la Tabla 5.

¹⁷ El valor calculado para la hipótesis nula $\beta_{\text{athro}}=0$ es 2,45 con un *p-value* mayor al 0,10.

¹⁸ Una alternativa podría ser estimar estas tres ecuaciones por SUR (*Seemingly Unrelated Regressions* o regresiones aparentemente no-relacionadas), pero esta metodología sólo permite que los errores estén correlacionados, pero no los regresores. En cambio, 3SLS plantea explícitamente que existen variables endógenas como regresores de otras.

TABLA 4: 3SLS CONFIANZA GENERALIZADA, CONFIANZA VERTICAL Y ASOCIATIVIDAD, WVS (CHILE Y ARGENTINA)

	Chile y Argentina			Argentina			Chile		
<i>Ecuación 1 Variable dependiente: Confianza Horizontal</i>									
	Coef.	E.E.	P	Coef.	E.E.	P	Coef.	E.E.	P
Edad	-0,001***	0,000	0,000	-0,001**	0,000	0,047	-0,000	0,001	0,625
Educación > 16 años	0,041**	0,021	0,044	0,026	0,034	0,448	0,025	0,028	0,382
Interés en política	0,021***	0,004	0,000	0,036***	0,007	0,000	0,034***	0,008	0,000
Satisfacción con vida	0,001	0,002	0,686	0,003	0,002	0,216	-0,005	0,004	0,228
Satisfacción situación financiera	-0,004*	0,002	0,051	0,002	0,002	0,353	0,005	0,004	0,206
Divorciado	0,010	0,013	0,428	0,030	0,021	0,148	-0,022	0,031	0,476
Asociatividad	0,016	0,015	0,285	0,006	0,014	0,649	0,018	0,026	0,478
Salud subjetiva	0,007	0,004	0,103	0,018***	0,006	0,003	0,015*	0,009	0,089
Índice confianza instituciones	0,302***	0,024	0,000	0,126***	0,030	0,000	0,244***	0,052	0,000
Constante	-0,440***	0,051	0,000	-0,201***	0,054	0,000	-0,491***	0,117	0,000
N	6269			3484			2785		
RMSE	0,454			0,397			0,442		
χ^2	226			104			59		
<i>Ecuación 2 Variable dependiente: Índice Confianza Implementación</i>									
	Coef.	E.E.	P	Coef.	E.E.	P	Coef.	E.E.	P
Opinión ciencia	0,002	0,007	0,789	-0,018**	0,008	0,018	-0,027*	0,014	0,053
Felicidad	0,001	0,013	0,926	0,014	0,016	0,389	0,042**	0,018	0,022
Libertad de elección y control	0,000	0,003	0,900	-0,002	0,003	0,581	0,008	0,006	0,137
Tolerancia importante	0,019	0,018	0,300	-0,012	0,022	0,585	0,053*	0,032	0,095
Obediencia importante	0,082***	0,019	0,000	0,029	0,023	0,204	0,040	0,027	0,136
Satisfacción situación financiera	0,023***	0,005	0,000	0,019***	0,005	0,000	0,017***	0,006	0,008
Escala de ingresos	0,004***	0,002	0,074	-0,032***	0,003	0,000	-0,000	0,005	0,987
Confianza horizontal	1,876***	0,219	0,000	1,330***	0,202	0,000	0,658***	0,284	0,021
Educación > 16 años	-0,145***	0,045	0,001	-0,172***	0,056	0,002	-0,175***	0,045	0,000
Edad	0,004***	0,001	0,000	0,004***	0,001	0,000	0,004***	0,001	0,000
Religioso	0,055**	0,023	0,017	0,179***	0,030	0,000	0,085***	0,032	0,009
Desempleado	-0,048	0,033	0,147	-0,024	0,039	0,528	-0,063	0,059	0,290
Constante	1,350***	0,063	0,000	1,222***	0,068	0,000	1,779***	0,094	0,000
N	6269			3484			2785		
RMSE	1,038			0,715			0,735		
χ^2	256			345			108		
<i>Ecuación 3 Variable dependiente: Asociatividad</i>									
	Coef.	E.E.	P	Coef.	E.E.	P	Coef.	E.E.	P
Confianza horizontal	2,833***	0,211	0,000	2,663***	0,271	0,000	0,958***	0,274	0,000
Educación < 12 años	0,381***	0,029	0,000	0,293***	0,042	0,000	0,280***	0,039	0,000
Educación > 16 años	0,618***	0,051	0,000	0,669***	0,080	0,000	0,448***	0,057	0,000
Mujer	-0,065***	0,023	0,004	-0,014	0,031	0,663	-0,149***	0,033	0,000
Protestante	0,215***	0,050	0,000	0,153*	0,089	0,086	0,214***	0,063	0,001
Asiste a misa	0,235***	0,025	0,000	0,195***	0,035	0,000	0,421***	0,068	0,000
Constante	-0,094*	0,052	0,071	-0,127*	0,069	0,066	0,432***	0,068	0,000
N	6269			3484			2785		
RMSE	1,367			1,269			0,931		
χ^2	564			219			318		

Fuente: Elaboración propia.

Notas: *** Significancia al 99%; ** Significancia al 95%; * Significancia al 90%.

TABLA 5: 3SLS CONFIANZA GENERALIZADA, CONFIANZA VERTICAL Y ASOCIATIVIDAD, WVS (CHILE Y ARGENTINA) CON COEFICIENTES ESTANDARIZADO

<i>Ecuación 1 Variable dependiente: Confianza Horizontal</i>			
	Chile y Argentina	Argentina	Chile
Edad	-0,046	-0,031	-0,010
Educación > 16 años	0,028	0,016	0,018
Interés en política	0,050	0,085	0,078
Satisfacción con vida	0,003	0,017	-0,025
Satisfacción situación financiera	-0,025	0,015	0,027
Divorciado	0,006	0,018	-0,012
Asociatividad	0,035	0,087	0,041
Salud subjetiva	0,014	0,040	0,031
Confianza Instituciones	0,560	0,216	0,412

<i>Ecuación 2 Variable dependiente: Confianza Instituciones</i>			
	Chile y Argentina	Argentina	Chile
Opinión ciencia	0,003	-0,036	-0,035
Felicidad	0,001	0,015	0,046
Libertad de elección y control	0,001	-0,009	0,028
Satisfacción situación financiera	0,080	0,072	0,060
Escala Ingreso	-0,021	-0,205	-0,000
Tolerancia importante	0,011	-0,008	0,034
Obediencia importante	0,053	0,020	0,029
Confianza Horizontal	1,011	0,777	0,390
Educación > 16 años	-0,053	-0,061	-0,078
Edad	0,079	0,100	0,085
Religioso	0,029	0,102	0,048
Desempleado	-0,016	-0,010	-0,020

<i>Ecuación 3 Variable dependiente: Asociatividad</i>			
	Chile y Argentina	Argentina	Chile
Confianza horizontal	1,283	1,252	0,432
Educación < 12 años	0,210	0,173	0,149
Educación > 16 años	0,191	0,191	0,152
Mujer	-0,036	-0,008	-0,080
Protestante	0,054	0,032	0,064
Asiste a misa	0,130	0,116	0,223

Fuente: Elaboración propia.

Se pueden desprender algunos puntos importantes. En primer lugar, la importancia comparativa de la confianza vertical es en Chile casi dos veces más importante que en la Argentina. A la vez, la importancia comparativa de la confianza horizontal es en la Argentina casi dos veces más importante que en Chile. El segundo punto que llama la atención para el caso argentino es que la línea causal que va de la confianza horizontal a la vertical es 5,8 más “fuerte” que la que va de la vertical a la horizontal. En Chile, en cambio, observamos que la

“fuerza” de las líneas causales es aproximadamente igual. Esto quiere decir que el círculo virtuoso entre ambas esferas de confianza está equilibrado en Chile, y que el desequilibrio en Argentina impide que dicha relación biunívoca sea un “círculo” virtuoso propiamente tal, ya que los efectos de la confianza vertical sobre la horizontal se extinguen comparativamente rápido.

Por ende, la primera implicancia de esta diferencia sería que en la Argentina costará mucho más aumentar el nivel de confianza a través de instituciones más fuertes. Esta idea se ve respaldada por algunos factores históricos. En el caso de Chile, en un comienzo las reformas económicas fueron introducidas en un contexto autoritario y de forma ortodoxa (1975-1982). Después, en cambio, se implementó siempre con más pragmatismo —entendido como la disposición a cambiar los medios si sirve obtener el fin con más eficacia o eficiencia— el modelo económico (con más énfasis desde 1990 con el retorno a la democracia). Cuando los demás países de América Latina comenzaron a introducir cambios, en Chile ya se contaba con un modelo bastante maduro con instituciones en alguna medida flexibles (aunque más receptivas a las necesidades del crecimiento económico que a las de la justicia social).

En Argentina, las reformas pro-mercado introducidos durante el régimen militar del Proceso (1976-1983) habían fracasado en su mayoría y el gobierno de Alfonsín intentó revertirlas. Cuando el episodio hiperinflacionario de 1989 exigió cambios radicales, estos fueron introducidos bajo el auspicio de las instituciones financieras internacionales y en un contexto democrático, si bien Menem logró esquivar la influencia del Legislativo en el proceso político de toma de decisiones al depender sobremanera de los Decretos de Necesidad y Urgencia. No obstante, la liberalización, la privatización y la apertura debieron ser en gran medida negociadas entre el Ejecutivo y los sectores afectados. Las “indemnizaciones” otorgadas lograron introducir las reformas con la mínima resistencia política (Levitsky y Murillo, 2005), pero hicieron que las instituciones subyacentes no fueran muy sensibles a las necesidades de los actores involucrados: no habían sido adaptadas a las necesidades de los actores, sino que las de los actores habían sido adaptadas *temporalmente* (mientras durara la indemnización) a las nuevas instituciones. Esto, más la necesidad apremiante de ganar credibilidad política a corto plazo, hizo que las reformas en Argentina fueran ortodoxas y rígidas, cuyo epítome es la Ley de Convertibilidad, institución económica hipercreíble. Cuando ocurrió la crisis asiática, Argentina aún no había logrado introducir pragmatismo a su organización económica, probablemente porque creía que la hipercredibilidad era garantía suficiente para el éxito permanente. El lado débil se evidenció cuando se mostró incapaz de responder a la situación creada por la crisis asiática.

En suma, el hallazgo o no de un círculo virtuoso encuentra respaldo en el breve análisis histórico anterior de las reformas económicas en Chile y Argentina. La inmadurez de la nueva organización económica argentina (ortodoxa, rígida) y la madurez lograda de la chilena (heterodoxa, pragmática) contribuyen a explicar el desenlace tan diferente entre ambos países a raíz de la crisis asiática. En Chile, las instituciones económicas podían alcanzar endógenamente su equilibrio,

mientras que en Argentina se encontraban en equilibrio por la confianza en un referente exógeno (fuera de la economía). En el caso de la Ley de Convertibilidad, la inflación fue controlada mientras hubo fe política en dicha ley, no porque reflejara el resultado de las fuerzas económicas. La rigidez de la organización económica argentina resultó ser beneficiosa a corto plazo, pero dañina a mediano plazo. Siguiendo con el análisis de las variables, la socialización puede ser producto de la interacción con otras personas (Putnam, 1993) o de la temprana educación (Uslaner, 2002). Nuestro modelo sugiere que la asociatividad no cumple un papel importante en la formación de la confianza horizontal, y que, por lo tanto, la socialización con toda probabilidad proviene de la temprana educación, menos moldeable en el tiempo. Esto sugiere que la formación de la confianza vertical, e indirectamente la horizontal, contenga efectivamente un componente *path-dependent*. Pero el círculo virtuoso hallado sugiere que las experiencias de vida también importan en la formación de la confianza horizontal y vertical, al menos en el caso chileno. Esto significaría que como personas nunca dejamos de aprender a (des) confiar de los demás, y en las instituciones que regulan nuestras vidas sociales.

En suma, el análisis econométrico sugiere que, efectivamente, existe un papel para el Estado en la generación directa de la confianza social. Los hallazgos, además, sugieren, aunque se requerirá una investigación posterior más sistematizada con datos más recientes, que la ausencia de un círculo virtuoso entre la confianza social y la vertical puede tener consecuencias importantes para la estabilidad de la organización económica de un país (el caso de Argentina). Por lo visto, no es coincidencia que Chile, cuya organización económica no resultó alterada mayormente durante la crisis, sí contara con dicho “círculo virtuoso”. Esta idea cobra aún más fuerza si se considera que la organización económica chilena ha pasado por un proceso de maduración desde 1985 y sobre todo desde 1990, momento desde cuando se introducen más elementos heterodoxos para “crecer con igualdad” como rezaba el eslogan de aquella época. En Argentina, las instituciones económicas no tuvieron la oportunidad de pasar a una etapa más pragmática, por falta de tiempo o de interés. Como sea, después de 2003, las reformas económicas en ese país parecen haber cambiado a una nueva ortodoxia, la de la intervención estatal virtualmente incuestionada.

A la vez es importante observar que la ausencia de un círculo virtuoso no impide que el Estado pueda afectar *indirectamente* la generación de la confianza social. El argumento de Uslaner y Rothstein apunta a que una política distributiva progresiva mejora los niveles de confianza social. Por ende, la generación de mejores niveles de confianza social obedece, en gran medida, a las acciones del Estado. Esto significa que depende del Estado influir en el desempeño de largo plazo de una economía de mercado, por ende, en su desarrollo. La novedad de esta conclusión no está en el nexo entre Estado y desarrollo económico, sino en el medio a través del cual se forja dicho nexo.

Finalmente, cabe señalar una última conclusión que se desprende de la evidencia empírica. Independiente de la existencia o no del círculo virtuoso, ambos países muestran un bajo nivel de confianza social. Tal como argumentan Rothstein

y Uslaner, el camino más indicado para mejorarlo es una política distributiva progresiva. Tanto en Chile como en Argentina, la desigualdad es un problema apremiante, que no sólo afecta la cohesión social, sino también el potencial de crecimiento económico a largo plazo. Como Estado, lograr que las instituciones “funcionen”, por lo visto, no es suficiente para generar las condiciones adecuadas para el crecimiento económico a largo plazo, puesto que el círculo virtuoso tiende a tener un efecto *estabilizador* sobre la confianza social; no logra iniciar una dinámica ascendente. En ese sentido, a la heterodoxia evidenciada en Chile aún le falta más heterodoxia. Los resultados encontrados sugieren por tanto que el Estado, además, no puede perder de vista las políticas distributivas. Sólo la combinación de ambos elementos parece ser una combinación ganadora, una hipótesis que pretendo someter a prueba en investigaciones posteriores que van más allá de este ejercicio preliminar.

Conclusiones

La implementación y la evaluación del Consenso de Washington siguen provocando reacciones fuertes. La discusión parece haberse centrado en dos ejes temáticos: la eficiencia económica y la igualdad distributiva. Pero estos criterios apuntan al desempeño de una organización económica a *corto plazo*. En este artículo se presentó un argumento para introducir el nivel de la confianza social como criterio de evaluación, debido a su importancia económica y, más aún, a su proyección al *largo plazo*. De esta manera, la confianza social abarca ambos criterios tradicionales, complementándolos, además, al incorporar también el largo plazo.

Al definir un criterio de evaluación, surge la interrogante obvia: ¿cómo se puede mejorar el nivel de confianza social, y así el potencial de crecimiento económico a largo plazo? La revisión bibliográfica sugiere que existe un rol activo del Estado, cuya forma definitiva depende de si la confianza vertical puede influir en la social. En ausencia del círculo virtuoso, el Estado debiera enfocarse en mejorar la igualdad distributiva; en presencia de esta, debiera lograr que las instituciones “funcionen”.

La crisis asiática constituye un “experimento” bien interesante para develar las diferencias institucionales entre distintos países. En efecto, en Chile esta tuvo efectos bastante contenidos, y la confianza social muestra un comportamiento altamente estable. En cambio, en Argentina la misma crisis externa escaló en una depresión con devastadoras consecuencias en el contexto de una confianza social inestable.

El hallazgo de un “círculo virtuoso” entre confianza social y vertical en el caso de Chile y su ausencia en Argentina sugiere que este puede ser uno de los muchos factores explicativos del efecto de la crisis asiática en cada país. En efecto, en Chile las reformas económicas lograron una madurez gracias a la introducción de elementos heterodoxos y pragmáticos en las instituciones (económicas). En cambio, en Argentina las reformas económicas quedaron estancadas en su etapa

ortodoxa, probablemente debido a una fe ciega en instituciones hipercreíbles (aunque sumamente rígidas) como la Ley de Convertibilidad. En el segundo caso, el equilibrio institucional resultó no ser robusto, porque era un equilibrio sostenido por factores externos a la misma institución. La crisis asiática mostró en Argentina que sus instituciones no funcionaban. Estaban siendo mantenidas en equilibrio artificialmente. A corto plazo esta estrategia resultó ser beneficiosa, pero a mediano perjudicó seriamente el potencial de crecimiento económico del país. Lo anterior sugiere que lograr que las “instituciones funcionen” da cierta robustez a la organización económica, promoviendo la cooperación entre agentes económicos y crecimiento económico a largo plazo.

Pero, además, podemos concluir que la robustez no es suficiente para *aumentar* el nivel de confianza. Chile logró hacer funcionar sus instituciones, pero en un contexto de gran desigualdad distributiva. No es de sorprender entonces que el nivel de confianza social esté por debajo del promedio mundial. Esto sugiere que el rol del Estado en la generación de la confianza social posee *dos* elementos: lograr que las instituciones “funcionen” y mejorar la igualdad distributiva. De esta manera, la discusión teórica respecto al rol del Estado en la generación de confianza social, cuya importancia se justifica por su relación causal con el crecimiento económico de largo plazo, no es excluyente, sino complementaria: el Estado deberá perseguir *ambas* estrategias, simultáneamente.

En suma, este artículo invita a reevaluar la implementación del Consenso de Washington bajo la luz de este tercer criterio, la confianza social, con una mirada de largo plazo. Es decir, el grado en que una organización económica en particular ha creado las condiciones propicias para fomentar el crecimiento económico, a saber a través de un nivel alto y estable de confianza social.

Bibliografía

- ALESINA, R. y E. LAFFERRARA (2004) “Ethnic diversity and economic performance”, NBER *Working Paper 10313*. Cambridge (MA): NBER.
- ALMOND, G.A. y S. VERBA (1965) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston (MA) Little, Brown and Company.
- BANCO MUNDIAL (1997) *The State in a changing world: World Development Report 1997*. Washington, D.C. Oxford University Press.
- BATES, R. (2008) “Probing the sources of political order”. En S.N. Kalyvas, I. Shapiro y T. Masoud (eds.) *Order, Conflict and Violence*. Nueva York (NY) Cambridge University Press.
- BECKERT, J. (2002) *Beyond the Market. The social foundations of economic efficiency*. Princeton (NJ) Princeton University Press.
- BOWLES, S. (2004) *Chance, collective action and institutional innovation*. Santa Fe (NM) Santa Fe Institute.
- _____ y H. GINTIS (2006) “The evolutionary basis of collective action”. En B. Weingast y D. Wittman (Eds.), *Handbook of political economy*. Nueva York (NY) Oxford University Press.
- BULMER-THOMAS, V. (2003) *The Economic History of Latin America since Independence*. Nueva York (NY) Cambridge University Press. Segunda edición.
- COASE, R. (1960) “The problem of social cost”. *Journal of Law and Economics*, 17, pp. 1-44.

- COLEMAN, J. S. (2000) *Social Capital in the Creation of Human Capital*. Paper presented at the Social Capital: A Multifaceted Perspective, Washington, D.C.
- COLLINS, R. (1992) "Weber's Last Theory of Capitalism: A Systematization". En R. Swedberg y M. Granovetter (Eds.) *The Sociology of Economic Life*. Boulder (CO) Westview Press.
- CUESTA, J. (2004) *From Economicist to Culturalist Development Theories: How Strong is the Relationship between Cultural Aspects and Economic Development?* La Haya (Países Bajos) Institute for Social Studies.
- DELHEY, J. y K. NEWTON (2003) "Who trusts? The origin of trust in seven societies". *European Societies*, 5, pp. 93-137.
- DINGEMANS, Alfonso (2009) *Una Historia Económica Sin Fin. Chile y Argentina en la formación de una economía de mercado, 1973-2001*. Tesis doctoral. Santiago de Chile. Universidad de Santiago de Chile.
- EVS/WVS (European Values Study Group and World Values Study Group) (2006) *European and World Values Surveys four-wave integrated data-file, 1981-2004*, v. 200604023. Tilburg (Países Bajos) Análisis Sociológicos Económicos y Políticos (ASEP) y JD Systems-Universidad de Tilburg.
- FRENCH-DAVIS, R., O. MUÑOZ y G. PALMA (1997) "Las economías latinoamericanas. 1950-1990". En L. Bethell (Ed.) *Historia Económica de América Latina*. Barcelona (España) Editorial Crítica.
- FUKUYAMA, F. (1996) *Confianza (Trust)*. Buenos Aires (Argentina): Editorial Atlántida.
- _____ (2001) "Culture and Economic Development: Cultural Concerns". En N. Smelser, P. Baltes, N. Smelser y P. Baltes (Eds.) *International Encyclopedia of the Social y Behavioral Sciences*. Ámsterdam (Países Bajos) Elsevier Science.
- GIBBONS, R. (1992) *Un Primer Curso de Teoría de Juegos*. Barcelona (España) Antoni Bosch Editores.
- HARRISON, L. E. y HUNTINGTON, S. P. (eds.) (2000) *Culture Matters: How values shape human progress*. Nueva York (NY) Basic Books.
- HUNTINGTON, S. P. (1997) *El Choque de las Civilizaciones*. Buenos Aires (Argentina) Paidós.
- JONES, E. (2006) *Cultures merging. A historical and economic critique of culture*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- KAMRAVA, M. (1999). *Cultural Politics in the Third World*. Londres (Gran Bretaña) Routledge.
- KEEFER, P. y S. KNACK (1997) "Does social capital have an economic pay-off?" *Quarterly Journal of Economics*, 46(4), pp. 1251-88.
- KING, G., R. KEOHANE y S. VERBA (1994) *Designing Social Inquiry. Scientific inference in qualitative research*. Princeton (NJ) Princeton University Press.
- KLEP, P. M. M. (2001) "Reculturalisation". En Economic and Social History? In NEHA (Ed.) *Jaarboek 2001*. Ámsterdam (2001) Nederlandsch Economisch-Historisch Archief.
- KNACK, S. (2001) "Trust, associational life and economic performance". En J. F. Helliwell (Ed.) *The contribution of human and social capital to sustained Economic Growth and well-being: International Symposium Report*. Ottawa (Canadá) Human Resources Development Canada y OECD.
- KURAN, T. (2004) "Cultural Obstacles to Economic Development: Often Overstated, Usually Transitory". En V. Rao y M. Walton (Eds.) *Culture and Public Action*. Stanford (CA) Stanford University Press.
- LAL, D. (2002) *The poverty of development economics*. Londres (Inglaterra): IEA (The Institute of Economic Affairs). Segunda edición.
- LANE, J. E. y S. ERSSON (2005) *Culture and Politics. A Comparative Approach*. Aldershot (Inglaterra) Ashgate. Segunda edición.
- LEVI, M. (1991) "Are there limits to rationality?" *Archives Européennes de Sociologie*, pp. 32, 130-41.
- LEVITSKY, S. y V. MURILLO (eds.) (2005) *Argentine Democracy: the Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Lichbach, Mark Irving y Alan S. ZUCKERMAN (eds.) (2009) *Comparative Politics. Rationality, culture and structure*. Nueva York (NY) Cambridge University Press.
- LIN, Nan (2001) *Social capital. A theory of social action and structure*. Nueva York (NY) Cambridge University Press.

- MARGOLIS, H. (1982) *Selfishness, altruism and rationality: A theory of social choice*. Cambridge (Inglaterra) Cambridge University Press.
- NANNSTAD, P. y G. T. SVENDSEN (2005) "Institutions, culture and trust". *Conference on the Quality of Government: What it is, how to get it, why it matters*. Göteborg (Suecia). Quality of Government Institute, Universidad de Göteborg.
- NELSON, R. (2001) *Economics as Religion: From Samuelson to Chicago and beyond*. University Park (PA) Pennsylvania State University Press.
- NORTH, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York (NY) Cambridge University Press.
- NORTON, A. (2004) *95 Theses on Culture, Politics, and Method*. New Haven (CT). Yale University Press.
- PEYREFITTE, A. (1996) *La Sociedad De La Confianza*. Santiago de Chile. Editorial Andrés Bello.
- PUTNAM, R. (1993) The prosperous community: Social Capital and public life. *The American Prospect*, 13, pp. 35-42.
- RAO, V. y WALTON, M. (2004) Culture and Public Action: Relationality, Equality of Agency, and Development. En V. Rao y M. Walton (Eds.) *Culture and Public Action*. Stanford (CA) Stanford University Press.
- ROSS, M. H. (2009) "Culture in Comparative Political Analysis". En Lichbach, M. I. y A.S. Zuckerman (Eds.), *Comparative Politics. Rationality, culture and structure*. Nueva York (NY) Cambridge University Press.
- ROTHSTEIN, B. (2005) *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge (Reino Unido) Cambridge University Press.
- _____ y D. EEK (2005) "Exploring a causal relationship between vertical and horizontal trust". *QoG Working Paper Series 2005:4*. Göteborg (Suecia) The Quality of Government Institute, Universidad de Göteborg.
- _____ y S. STEINMO (2002) "How political institutions create and destroy Social Capital". En B. Rothstein y S. Steinmo (Eds.) *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*. Nueva York (NY) Palgrave Macmillan.
- _____ y USLANER, E. (2005) All for All. Equality, Corruption and Social Trust. *World Politics*, 58, 41-72.
- SEN, A. (2004) How Does Culture Matter? In V. Rao y M. Walton (Eds.) *Culture and Public Action*. Stanford (CA) Stanford University Press.
- MÜNCH, R. y N. SMELSER (1992) *The Theory of Culture*. Berkeley (CA) University of California Press.
- SIX, F. (2005) *The trouble with trust. The dynamics of interpersonal trust building*. Cheltenham (Inglaterra) Edward Elgar.
- SNOWDON, B. y VANE, H. R. (2005) *Modern Macroeconomics. Its Origins, Development and Current State*. Cheltenham (Gran Bretaña) Edward Elgar.
- SUGDEN, R. (2005) *The economics of rights, co-operation and welfare*. Houndmills (Inglaterra) Palgrave-Macmillan. Segunda edición.
- THROSBY, D. (2001) *Economía y Cultura*. Madrid (España) Cambridge University Press.
- TÓCQUEVILLE, A. de (1990) *Democracy in America I and II*. Nueva York (NY): Vintage.
- TYLER, T. (1992) *Why people obey the law*. New Haven (CT): Yale University Press.
- USLANER, E. (2002) *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge (Inglaterra) Cambridge University Press.
- WEBER, M. (2003) *La ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*. Buenos Aires (Argentina) Prometeo libros.
- WILLIAMSON, J. (1990) *Latin American Adjustment: How much has happened?* Washington, D.C. Institute for International Economics.
- WILLIAMSON, O. (1989) *Las instituciones económicas del capitalismo*. México, D.F. Fondo de Cultura Económica.