

**LAS DIMENSIONES POLÍTICAS E
INSTITUCIONALES DE LAS REFORMAS
ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA**

Juan Carlos Torre

Proyecto Regional de Reformas de Política Pública
CEPAL/Gobierno de los Países Bajos



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1997**

LC/L.1048
Agosto de 1997

Este trabajo fue preparado por el señor Juan Carlos Torre del Instituto Torcuato Di Tella, consultor del Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45).

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	Página
RESUMEN	5
PREFACIO	6
I. INTRODUCCION	7
II. EL INGRESO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN LA AGENDA PUBLICA	14
1. Introducción	14
2. Las elites gubernamentales y la supervivencia política	15
3. Las respuestas iniciales a la emergencia económica	16
4. El desenlace del aprendizaje negativo	16
5. El papel de las presiones políticas	19
6. Un reformismo pragmático	21
III. EL LANZAMIENTO POLITICO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES	23
1. Introducción	23
2. Bolivia	25
3. Argentina	27
4. Brasil	29
5. México	32
6. Colombia	35
IV. LAS REACCIONES SOCIALES A LAS POLITICAS DE REFORMA	38
1. Introducción	38
2. La importancia del contexto macroeconómico en que se lanzan las reformas	38
3. La gestión política de los programas de reforma	42
4. Sobre el carácter bifronte del proceso de cambio	49

V.	TRANSFORMACION ECONOMICA Y ESTILOS DE GOBIERNO	51
1.	Introducción	51
2.	Los casos nacionales	54
VI.	EPILOGO: ENTRE EL MOVIMIENTO HACIA EL MERCADO Y LA ACCION DEL ESTADO	66
1.	Introducción	66
2.	La trayectoria institucional del patrón de desarrollo de posguerra	67
3.	Las luces y las sombras del proceso de reformas	69
4.	Los problemas pos-ajuste estructural	72
5.	Las condiciones para una renovada acción del Estado	74
	BIBLIOGRAFIA	78

RESUMEN

Este trabajo se ocupa del análisis del proceso político que preside la puesta en práctica de las reformas económicas en curso en América Latina a partir de mediados de los ochenta. Su punto de partida analítico es considerar a las reformas económicas como operaciones sustancialmente políticas; esto es, como operaciones cuyo distinto desenlace depende de las salidas contingentes que las élites gubernamentales dan a los dilemas puestos por las presiones de la adversidad económica y las restricciones políticas e institucionales dentro de las que actúan. Este trabajo se inserta, así, en la dirección analítica que orienta la nueva literatura de la ciencia política sobre el ajuste estructural en los países en desarrollo. En lugar de tratar las opciones hechas por los líderes de gobierno frente a las crisis económicas como un dato exógeno, la nueva literatura procura explicar por qué han escogido un conjunto delimitado pero variado de políticas y por qué han obtenido resultados contrastantes en su esfuerzo por ejecutarlas.

Para llevar a cabo este análisis comparativo, se han examinado las experiencias de ajuste estructural de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México. La organización de este trabajo se compone de seis secciones. Luego de una primera sección introductoria, en la segunda se hacen consideraciones sobre el ingreso de la política de reformas estructurales en la agenda de los gobiernos. La tercera se ocupa de los recursos políticos e institucionales que condicionan el lanzamiento de las reformas. La cuarta trata las reacciones sociales suscitadas por la ejecución de las políticas de ajuste estructural. En la quinta sección se realiza una reconstrucción de la evolución más reciente del proceso político de las reformas en los casos examinados. Finalmente, en la última sección se formulan conjeturas sobre la sustentabilidad política de la transformación económica presente de América Latina.

PREFACIO

El Proyecto Regional de Privatizaciones y Regulación en Bolivia y Nicaragua (SUE/94/S18), que ejecuta la CEPAL con la cooperación de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), tiene por objetivo la evaluación de los procesos de privatización de empresas públicas implementados en Bolivia y Nicaragua, a fin de derivar proposiciones y criterios operacionales para el diseño de los futuros programas de privatización que sean eventualmente implementados en países pobres y con debilidad institucional de la región.

Con ese objeto, el Proyecto se ha propuesto analizar los procesos de reforma de las empresas públicas, tanto en lo que respecta al proceso de transferencia de propiedad desde el sector público al sector privado, como en lo que se refiere al proceso de reforma de los marcos regulatorios en sectores que se han caracterizado por presentar tradicionalmente características de monopolio natural, desde una perspectiva que incorpore los criterios de eficiencia y equidad.

Para ello, se llevan a cabo análisis de procesos de reforma en el área de privatizaciones y regulación en los sectores de Telecomunicaciones y Electricidad en los países señalados. A su vez, se realizan análisis comparativos -entre países- de las reformas realizadas en cada área instrumental seleccionada, con el objeto de extraer lecciones referidas a cada área, derivadas de diferentes contextos nacionales.

I. INTRODUCCION

Los países de América Latina atraviesan en la actualidad las vicisitudes propias de un cambio de época. Dos orientaciones de política económica condensan el signo de los nuevos tiempos: la racionalización y la reducción del papel del Estado en la economía y la redefinición de las relaciones entre las economías nacionales y el mercado internacional, en favor de una mayor integración. Con el impulso de las reformas estructurales mediante las cuales dichas orientaciones se han ido implementando en la última década, la era del desarrollo hacia adentro y promovido desde el Estado que presidió hasta entonces el desenvolvimiento económico y social de América Latina ha entrado aceleradamente en la historia, para ser reemplazada por el despliegue de un nuevo patrón de desarrollo centrado en la inversión privada y las señales de mercado.

Con el cambio de época, ha mudado el significado del concepto de reformas estructurales. En las décadas previas, particularmente en los sesenta, los cambios institucionales a los que se aludía con las reformas estructurales se referían sea a transformaciones en el régimen de propiedad -la reforma agraria-, sea al fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos para diseñar y ejecutar programas de desarrollo -la creación de agencias de planificación-; en fin las reformas estructurales eran concebidas a partir de la perspectiva de países envueltos en la tarea de remover los obstáculos al proceso de modernización económica y social iniciado en el período de posguerra. En la década del ochenta, la política de transformación alteró sus objetivos en favor de la creación de las condiciones para la acumulación privada y el fortalecimiento de la competitividad internacional. Aunque hubo experiencias precursoras -las realizadas con suerte diversa por los proyectos de liberalización económica del Cono Sur a mitad de los años setenta-, el giro hacia las nuevas reformas estructurales se produjo para la región en su conjunto bajo el impacto de la crisis de la deuda externa.¹

Colocadas en ese contexto, las transformaciones presentes aparecen como un episodio más de la modalidad de cambio estructural que singulariza la trayectoria de América Latina. Las consecuencias del alza de las tasas de interés internacionales, la subsecuente moratoria de facto en sus compromisos de la deuda externa a la que se vieron forzados los países de la región y el abrupto cese de los flujos financieros voluntarios del exterior evocan, a la distancia, los efectos que la Gran Depresión tuvo sobre las instituciones económicas de América Latina. Entonces, la crisis del comercio internacional condujo a la adopción de un nuevo curso en el proceso de desarrollo, en la dirección de la industrialización sustitutiva, que habría de consolidarse luego, en los años cuarenta. Hoy en día la región se encuentra nuevamente ante un fenómeno familiar: los cambios exógenos -sea por la vía de la alteración de los precios relativos, sea por la vía del estrangulamiento financiero- precipitan una mutación en las reglas de juego y en la organización de sus

economías Desde un punto de vista conceptual, la reiteración de este desenlace encierra una ironía histórica: en momentos en que la teoría de la dependencia ha perdido el atractivo intelectual que tenía en un pasado no muy distante, nos recuerda que los cambios en el contexto internacional condicionan fuertemente las opciones de desarrollo de América Latina.

Como ocurriera asimismo durante los años treinta y cuarenta, las respuestas de los países al cambio en el contexto internacional dentro del que se desenvolvían sus economías presentaron llamativas diferencias. El fin del ciclo del desarrollo hacia adentro y promovido desde el Estado ha seguido diferentes trayectorias en los distintos países, dependiendo de las circunstancias específicas de cada uno de ellos. Si bien a lo largo de los años ha sido visible la convergencia en torno de políticas de austeridad fiscal, privatizaciones, liberalización comercial y desregulación económica, la oportunidad, el ritmo y los alcances del ajuste estructural de unos y otros al nuevo escenario no fue uniforme. Esto indica la necesidad de especificar la afirmación anterior, señalando que, aunque los cambios en el contexto internacional han condicionado fuertemente las opciones de desarrollo de los países de América Latina, no han dictado, empero, las respuestas concretas que éstas fueron dando a los desafíos impuestos por la crisis. Para dar cuenta de esta diversidad en las respuestas es preciso desplazar la atención desde las restricciones externas a la consideración de factores contextuales de naturaleza interna.

Dos órdenes de factores contextuales internos son relevantes a este respecto. En primer lugar están aquellos de carácter económico y que definen el grado diferencial de exposición al shock externo y el variable monto de recursos potenciales para reaccionar a su impacto. Estos factores incluyen tanto decisiones de política económica -por ejemplo, las que influyeron sobre el nivel del endeudamiento externo y en el uso dado a dichos fondos- como formas de organización económica previas, entre las que está la existencia o no de control público sobre los ingresos de recursos naturales exportables, debido a su gravitación en la ecuación de pagos externos.

Los factores aludidos determinaron, junto a otros, la evolución de los dos fenómenos económicos centrales que organizaron el comportamiento de los países en la crisis: la brecha externa y la brecha fiscal. Una y otra brecha definieron las coordenadas internas del marco económico adverso que condujo a América Latina a imprimir una nueva dirección a sus opciones de desarrollo. El análisis de esta dimensión propiamente económica del proceso de ajuste estructural ha sido abordada por la literatura especializada a la que nos remitimos (Damill y Fanelli, 1994).

Ciertamente, la adversidad económica constituyó un poderoso acicate para el ajuste estructural. Pero si bien ella fue una condición necesaria, no bastó por sí sola para definir cuándo, cómo y en qué medida habría de efectuarse el ajuste. Para explicar las modalidades contrastantes que el ajuste estructural ha asumido en los distintos países hay que completar el análisis introduciendo un segundo orden de factores contextuales internos: éstos son de carácter político y tienen que ver con la influencia que ejercen las ideas, las fuerzas sociopolíticas y las instituciones en la decisión e implementación de las políticas públicas para responder a la crisis. El examen de estos factores es el objetivo del presente trabajo.²

La consideración de los factores políticos aludidos trae al primer plano el papel central que desempeñan las elites gubernamentales. Como el foco del análisis son los cambios en las políticas de desarrollo, parece razonable dirigir la atención hacia aquellos que tienen responsabilidades constitucionales y administrativas sobre tales cambios y disponen, por ello mismo, de una gravitación insoslayable sobre la conformación de la agenda pública;

de hecho, sus percepciones, sus intereses políticos, sus recursos, son insumos cruciales en el proceso por el que se decide qué tipo de reformas serán introducidas, cuándo serán iniciadas y cómo se procurará concretarlas.

Que sean insumos cruciales no significa que sean insumos únicos. Las elites gubernamentales ocupan una posición crítica en la conflictiva interacción que pone en marcha la crisis de la deuda externa entre el medio ambiente internacional y el ámbito nacional: son ellas las que reciben en primera persona las presiones de los países acreedores, los bancos extranjeros, los organismos multilaterales de crédito; también es sobre ellas que recaen las consecuencias de los conflictos distributivos y políticos internos provocados por los efectos del shock externo. Este juego de presiones externas y de demandas internas dentro del que actúan las elites gubernamentales constituye, indudablemente, otra fuente de insumos que intervienen sobre la decisión de las reformas. Pero su gravitación, esto es, su eficacia, está siempre mediatizada por el comportamiento de las elites gubernamentales. En otras palabras, las preferencias políticas tanto de la comunidad financiera internacional como de los empresarios, los trabajadores y demás grupos de interés locales no entran necesariamente en forma directa en el proceso de reformas; antes, bien, son filtradas por las orientaciones ideológicas y los cálculos políticos de los líderes de gobierno que son, en definitiva, quienes sancionan y autorizan la continuidad o el cambio en las políticas públicas.

Al tiempo que revelan el papel activo de las elites gubernamentales, las experiencias de ajuste estructural de América Latina ponen de manifiesto que sus intervenciones han sido acotadas por una variedad de restricciones. Estas incluyen las reglas de juego políticas, las capacidades burocráticas y técnicas del aparato estatal, las características de los alineamientos sociopolíticos, los legados y las circunstancias históricas, las negociaciones con los organismos financieros y los acreedores externos. Operando en un espacio político delimitado por este tipo de condicionamientos, el liderazgo de las elites gubernamentales se juega en su habilidad para maniobrar dentro de ellos, en procura de recursos para elaborar y proponer alternativas ante la crisis que sean económica y, a la vez, políticamente viables.

Antes de avanzar en la reconstrucción y el análisis del proceso de las reformas económicas en América Latina a la luz de los condicionamientos políticos e institucionales nos parece conveniente comentar un punto de vista que conspira contra este tipo de enfoque. Se trata de la opinión, muy difundida entre analistas económicos y financieros, según la cual la clave para explicar la capacidad para decidir e implementar reformas estructurales está en la existencia o ausencia de voluntad política en las elites gubernamentales. Para quienes así razonan ésa es la restricción estratégicamente relevante que condiciona los procesos de ajuste estructural. De allí que suelen sospechar del enfoque que pone el énfasis en factores contextuales políticos e institucionales para dar cuenta de por qué ciertas políticas económicas y no otras han sido adoptadas: éste no sería más que un esfuerzo por ofrecer justificaciones a posteriori de experiencias fracasadas, inspirado por el deseo de disminuir la responsabilidad de los líderes de gobierno.

Por cierto, no puede excluirse, en principio, que haya explicaciones políticamente motivadas frente a las cuales esa advertencia sea útil y oportuna. No obstante, esta perspectiva adolece de una visión demasiado voluntarista de la formación de las políticas públicas ya que presupone que los líderes de gobierno tienen un alto grado de control sobre el contexto institucional y político en el que actúan. Mas esto no es obvio y en rigor constituye una hipótesis que requiere ser verificada empíricamente, caso por caso. El proceso de reformas es siempre una batalla política por llevar a la práctica ciertos objetivos. Por lo

tanto, no consiste sólo en la adhesión de determinado conjunto de políticas sino también incluye la tarea de movilizar los apoyos sociales y capacidades institucionales para implementar dichas políticas y neutralizar a quienes se oponen a ellas.

Las reservas ante las restricciones políticas e institucionales por parte del punto de vista que estamos comentando no provienen, sin embargo, sólo de su excesivo voluntarismo. En realidad, éste es el corolario natural de una concepción del cambio social y económico en la cual la opción por las reformas, esto es, sobre su oportunidad y sus alcances, no es, en sí misma, problemática. Y no lo es porque se parte del supuesto de que existe ya disponible una solución óptima a los problemas de la reorganización productiva de la región, tal como se expresa, por ejemplo, en el vademécum de políticas del "Washington Consensus". De aquí se sigue, previsiblemente, que la incógnita de la ecuación reformista se reduzca a contar o no con la apropiada dosis de voluntad política en los líderes de gobierno para implementarla.

A la vista de las controversias dentro de la comunidad de economistas de la región y fuera de ella en torno de las políticas de ajuste estructural es difícil compartir la creencia optimista en que se dispone de una fórmula racional en condiciones de maximizar el bienestar de los países de América Latina. Los debates en curso sugieren que son más de una las combinaciones posibles entre la amplitud, la intensidad y la secuencia del ajuste estructural (Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel, 1992). En rigor, las políticas de reforma no son respuestas objetivas a una situación objetiva. Que una situación objetiva se configuró en los países de la región a principios de los ochenta, a partir del impacto del shock externo sobre sus balanzas de pagos y sus finanzas públicas, parece algo fuera de discusión. Pero lo que no es igualmente claro es que exista una alternativa "presuntamente" objetiva para encarar la emergencia en cualquier circunstancia. Las soluciones a una situación problemática nunca son obvias porque el impacto de las políticas a ser adoptadas no puede conocerse por anticipado. Además, los cursos de acción que se desprenden de una lógica económica no siempre coinciden con los que resultan de una lógica política. A diferencia de lo que está implícito en el punto de vista que comentamos, por nuestra parte entendemos que las opciones de política implican todas incertidumbre y riesgo. Ello convierte a las respuestas que los líderes de gobierno dan a los desafíos del cambio de época que envuelve a la región en verdaderas elecciones políticas.

Por ello, el proceso de reformas no puede ser visto como un acto administrativo en el que importa el compromiso de los ejecutantes con un libreto prefijado. De hecho, el proceso de reformas es una operación sustancialmente política, esto es, una operación cuyo variado desenlace depende de las salidas contingentes que las elites gubernamentales dan a los dilemas puestos por las presiones de la adversidad económica y por las restricciones políticas e institucionales que circunscriben su libertad de acción. Esta es, por otra parte, la dirección analítica que orienta a la nueva literatura política sobre el ajuste estructural en los países en desarrollo: en lugar de tratar las opciones hechas por los líderes de gobierno frente a la crisis económica como un dato exógeno, ésta procura explicar por qué han escogido un conjunto delimitado pero diferente de políticas y por qué han obtenido resultados contrastantes en su esfuerzo por llevarlas a la práctica (Nelson, 1990; Haggard y Kaufman, 1992a; Bresser Pereira, Maravall y Przeworski, 1993; Smith, Acuña y Gamarra, 1993).

Para llevar a cabo este análisis comparativo habremos de basarnos, principalmente, en los estudios realizados por los investigadores invitados a abordar los aspectos político-institucionales dentro del Proyecto Regional de Reformas de Políticas Públicas (Heredia,

1995; López Restrepo, 1995; Torre y Palermo, 1995; Gamarra, 1995; Sola, 1995). Adicionalmente, se recurrirá a otros trabajos y a la literatura sobre el tema recién aludido. La organización de este trabajo se compone de cuatro secciones. En la primera se hacen algunas consideraciones sobre el ingreso de las reformas estructurales en la agenda de los gobiernos. La segunda se ocupa de los recursos políticos y estilos de decisión que presiden el lanzamiento de las reformas. La tercera trata las reacciones sociales suscitadas por la introducción de las nuevas políticas. En la cuarta sección se consideran los cambios más recientes operados en el procesamiento político de las reformas estructurales. Finalmente, hay un epílogo en donde se formulan algunas conjeturas generales sobre los desafíos pendientes de la transformación económica en curso en los países que constituyen el universo de la investigación: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México.

II. EL INGRESO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN LA AGENDA PUBLICA

1. Introducción

El ingreso de las reformas estructurales en la agenda pública puede ser visto como la manifestación de un proceso iluminado por Albert Hirschman en su estudio pionero sobre las tácticas de reforma económica: sucesivos fracasos en resolver un problema público políticamente relevante para las elites gubernamentales tienden a generar presiones en favor de soluciones más amplias e integrales; en esas circunstancias se crea el contexto propicio para que fenómenos de la realidad social y económica sean articulados desde nuevas perspectivas conceptuales en la busca de salidas a la emergencia (Hirschman, 1965). La experiencia histórica a partir de la cual Hirschman elaboró su hipótesis fue la persistencia de las presiones inflacionarias en los cincuenta, que él estudió particularmente en el caso de Chile. Entonces, los repetidos y fallidos intentos por controlar la inflación mediante los instrumentos de la ortodoxia monetaria predominante crearon el ámbito favorable para el surgimiento de alternativas. La oportunidad fue aprovechada por los economistas de la escuela estructuralista, quienes intervinieron en el debate con un diagnóstico que relacionó el fenómeno inflacionario con la dinámica de las instituciones económicas existentes. Sintetizando el argumento, destacaron que los remedios en boga -la restricción crediticia, la austeridad fiscal, los topes salariales- apuntaban más a los síntomas que a las causas de la inflación. Desde su punto de vista, los patrones de tenencia de la tierra eran los responsables de la baja productividad del agro, de su falta de respuesta a los incentivos económicos y, en consecuencia, del alza recurrente del precio de los alimentos que motorizaba a la inflación en países que, en la época, atravesaban un vigoroso proceso de industrialización y urbanización.

A los fines de esta exposición, no interesa considerar aquí la pertinencia de las conexiones hechas en el diagnóstico de los economistas estructuralistas ni, por consiguiente, ocuparnos de los efectos de la reforma agraria sobre la evolución de la inflación de Chile. Más bien, el ejemplo sumariamente reseñado de la gestación de soluciones amplias e integrales descrito por Hirschman puede ser evocado, como lo han hecho Kaufman y Haggard (1992b), a fin de colocar en un contexto de análisis la trayectoria de la ola de reformas estructurales de nuevo cuño que están en curso desde fines de los ochenta. También en esta ocasión un problema central ha estado en el eje de la preocupación de las elites gubernamentales: las dificultades para estabilizar las economías de la región luego del shock de la deuda externa; también ahora las limitaciones, cuando no los fracasos, de los ajustes de corto plazo -tanto ortodoxos como heterodoxos- implementados inicialmente fueron

marcando el camino hacia la radicalización del diagnóstico de la mano -en la oportunidad- de las tesis del neoliberalismo económico.

Desde la perspectiva del neoliberalismo económico, las presiones inflacionarias terminaron siendo vinculadas al comportamiento de las instituciones económicas características del patrón de desarrollo hacia adentro y promovido desde el Estado: de un lado, al carácter cerrado de las economías, que limitaba la exposición de las industrias locales a la competencia externa, y, del otro, al drenaje fiscal generado por las empresas públicas y los subsidios provistos a los capitalistas privados. Como ocurriera en el caso de las tesis estructuralistas en los años cincuenta, las causas subyacentes al problema público que inquietaba a los líderes de gobierno fueron traídas a su atención y convertidas en propuestas de reforma por medio de la prédica de un nuevo paradigma, que logró articular, en la crítica coyuntura de los ochenta, la promesa de la superación de la emergencia económica.

2. Las elites gubernamentales y la supervivencia política

Esta versión estilizada de la incorporación de las reformas estructurales en la agenda pública puede ser reconstruida en más detalle, examinando los diversos actores y elementos involucrados en dicho proceso. Para ello ubiquemos primero en el lugar central a las elites gubernamentales y comencemos llamando la atención a una paradoja: buena parte de los que lanzaron las políticas de reformas no llegaron a líderes de gobierno como partidarios de las tesis del neoliberalismo económico; Víctor Paz Estenssoro en Bolivia y Carlos Menem en Argentina son, en este sentido, los ejemplos más notables de una trayectoria respecto de la cual, sin embargo, incluso figuras como Miguel de La Madrid en México y Fernando Collor en Brasil no son totalmente ajenas. Las claves de esta paradoja podrían empezar a ser desentrañadas destacando que si hay un interés que singulariza a las elites gubernamentales ése es la estabilidad del orden institucional del que derivan poder y autoridad. Sus preferencias en materia de políticas están orientadas por ese interés primordial, por lo demás comprensible porque un régimen frágil o amenazado no es la plataforma más apropiada para realizar sus proyectos ideales y retribuir a sus apoyos sociopolíticos.

Dicho esto, agreguemos que las graves emergencias económicas -como las precipitadas por el shock de la deuda externa- son fuentes de fragilidad y de amenaza que condicionan fuertemente el cálculo de supervivencia de las elites gubernamentales. En efecto, la aceleración de las presiones inflacionarias y, con ellas, la progresiva pérdida del valor de la moneda y la consecuente disolución de los contratos infligen un severo golpe a las autoridades públicas en su calidad de garantes de las transacciones económicas y la convivencia social. Además, el agravamiento de los desequilibrios fiscales y monetarios volatiliza sus recursos para hacer política económica y política *tout court*. He aquí el contexto en el que madura la decisión política de los líderes de gobierno en favor del ajuste económico con el objetivo de retomar el control de la situación y conjurar el peligro de turbulencias institucionales. Las experiencias nacionales han sido, sobre este punto, bien ilustrativas: durante los años ochenta los de la región fueron gobiernos en apuros, tratando de hacer pie en un escenario económico adverso sobre el que se recortaba, ominosamente, el fantasma de la pérdida de poder y autoridad. En esas circunstancias, los responsables políticos optaron por archivar, cuando las hubo, las ilusiones distribucionistas para escoger,

por puro espíritu de supervivencia, políticas de rigor económico, aun corriendo el riesgo de alienarse el respaldo de sus bases de apoyo.

3. Las respuestas iniciales a la emergencia económica

Cuando se examinan retrospectivamente las respuestas iniciales a la emergencia económica se advierte que, no obstante su dureza, éstas tuvieron un alcance limitado; típicamente consistieron en ajustes de corto plazo que no comportaron cambios apreciables en la organización de las instituciones económicas. Este alcance limitado de las políticas de ajuste se correspondió con los diagnósticos que los líderes de gobierno tenían a su alcance. La opinión prevaleciente, compartida incluso por el Fondo Monetario Internacional, postulaba que los desequilibrios macroeconómicos, a pesar de su gravedad, eran desequilibrios fundamentalmente de corto plazo y que, por lo tanto, los problemas en la balanza de pagos y las cuentas públicas podían ser controlados con medidas coyunturales de carácter extraordinario sobre los gastos e ingresos fiscales, la política monetaria, el mercado de cambios. La emergencia económica fue definida como una crisis de liquidez y no como una crisis de solvencia. Este consenso inspiró los primeros planes de estabilización entre 1982 y 1984.

Hacia 1985 se rompió dicho consenso parcialmente cuando la terapia antiinflacionaria gradualista en boga, de corte recesivo, fue cuestionada en Brasil y Argentina. Llamando la atención sobre los componentes inerciales de la dinámica inflacionaria, economistas de orientación heterodoxa sostuvieron que las políticas de demanda, además de socialmente costosas, eran ineficaces para resolver en un plazo razonable el problema público que asediaba a las elites gubernamentales en países de alta y persistente inflación (López, 1986; Frenkel, 1979).

Para salir de la emergencia, recomendaron los partidarios de este enfoque, era preciso hacer un corte drástico con el pasado inflacionario que revirtiera las expectativas; esto podría ser alcanzado a través de una estabilización de shock que, además de fuertes medidas para lograr un equilibrio fiscal y monetario, apelara a otros dos instrumentos: una política de ingresos, que operara como mecanismo de coordinación de las múltiples decisiones microeconómicas que, en ausencia de ella, podrían reproducir la inflación pasada, y una reforma monetaria, que evitara transferencias de riqueza de deudores a acreedores y preservara la neutralidad distributiva. Con independencia de sus méritos estrictamente técnicos, esta propuesta revistió un gran atractivo político para los líderes de gobierno, en particular aquellos que debían conducir las transiciones a la democracia en medio de la adversidad económica: ella ofrecía la promesa de hacer frente a las presiones inflacionarias y de hacerlo poniendo simultáneamente distancia tanto del populismo económico como de las recetas ortodoxas.

4. El desenlace del aprendizaje negativo

Como indicamos antes, las controversias sobre el tratamiento de la inflación comportaron una ruptura sólo parcial del diagnóstico de la emergencia económica; como los ajustes ortodoxos, los planes de estabilización heterodoxos ejecutados en Brasil y Argentina descansaron sobre medidas coyunturales que, si bien exitosas en el corto plazo, probaron ser

luego insuficientes. Estas limitaciones se hicieron claramente visibles en las vicisitudes por las que pasaron los presupuestos públicos en el marco de la restricción financiera puesta por la crisis de la deuda. Los esfuerzos estabilizadores estuvieron organizados a partir de la eficacia del presupuesto como instrumento central de la economía pública. Pero dicha eficacia comenzó a flaquear a medida que se pudo advertir que, al no replantearse las funciones estatales condensadas en el presupuesto, éstas tendían, por su propia inercia, a reabrir la brecha fiscal (Carciofi, 1990).

En verdad, las estabilizaciones de corto plazo descansaron sobre situaciones de represión del gasto público; bastó entonces que se alcanzara un alivio fiscal temporario para que los compromisos históricamente contraídos desde el Estado hacia la economía y la sociedad y reflejados en el presupuesto recobraran toda su vigencia, para traducirse en otras tantas demandas de inversión, subsidios, gastos sociales que, más tarde o más temprano, se resolvían en una reapertura del déficit fiscal. La serie de episodios de ajuste inicialmente exitosos, seguidos luego por la vuelta a los desequilibrios previos a la estabilización, actualizó, a la distancia, el ciclo de la política económica señalado por los estructuralistas de los años cincuenta en su crítica al carácter transitorio de los ajustes monetaristas, renovando las presiones en favor de respuestas más amplias y permanentes.

Capitalizando esas sucesivas frustraciones se perfiló, a mitad de los ochenta, el diagnóstico neoliberal, que identificó la reforma de las instituciones del desarrollo hacia adentro y promovido desde el Estado con la solución a la inestabilidad económica. Como sistema de ideas, dicho diagnóstico reflejó la vasta reorganización de las políticas públicas que tuviera lugar a fines de los setenta en la economía política internacional. Desde que los shocks petroleros interrumpieron la larga onda de crecimiento de los países industrializados y, particularmente, cuando el combate a la inflación reemplazó al pleno empleo en la escala de sus prioridades, el cuestionamiento a la intervención del Estado, el énfasis en la necesidad de liberar las fuerzas de mercado, las políticas monetarias restrictivas se convirtieron en consignas de un influyente mensaje. Sumado a una interpretación de las únicas experiencias de crecimiento de la época -las de los países del Sudeste asiático- que subrayaba, sesgadamente, la importancia de la apertura comercial, articuló luego el repertorio de políticas de ajuste estructural con el que -una vez disipadas las ilusiones iniciales de una rápida salida de la crisis- la comunidad financiera internacional encaminó las negociaciones con los países endeudados.

Colocado en el contexto de la época, el vínculo establecido por el diagnóstico neoliberal entre la reorganización de las instituciones económicas existentes y la superación de la crisis iluminaba ciertas dimensiones de la emergencia económica y omitía otras. Las dificultades para la estabilización no habían provenido sólo del alcance limitado de las políticas de ajuste. Factores que escapaban al control de los gobiernos ejercieron también una insoslayable gravitación, como el contexto de incertidumbre que rodeaba las negociaciones de la deuda externa y la evolución de las tasas de interés internacionales, así como las fluctuaciones de los términos de intercambio. Pero su relevancia no fue contemplada por el nuevo paradigma que se ofreció como alternativa al problema público que monopolizaba las urgencias políticas de las elites gubernamentales.

Con los elementos reunidos hasta aquí podemos retomar la pregunta por las condiciones de recepción de las reformas estructurales por gobiernos que por su trayectoria estaban poco inclinados a ellas. Razonando, primero, desde la perspectiva propuesta por Hirschman, la adopción de las políticas de ajuste estructural puede ser vista como el

desenlace de un proceso de eliminación. Confrontados a los problemas de la emergencia económica, los líderes de gobierno dan su respaldo a ciertas soluciones que son probadas y luego descartadas, para ser sustituidas por otras cuyo principal mérito está en ser más amplias y profundas que las anteriores, ya ensayadas y fracasadas. En esta búsqueda de salidas a una coyuntura potencialmente disruptiva para su poder y su autoridad, los responsables políticos terminan, así, dando el apoyo a propuestas que están en las antípodas de la estrategia de desarrollo que presidiera su punto de partida. Se podría hablar, a este respecto, con palabras de José María Maravall, de un aprendizaje negativo (Maravall, 1994), esto es, de la gestación del gradual convencimiento de que el mantenimiento de dicha estrategia tiene consecuencias más riesgosas que intentar el camino de las reformas.³

La controversia entre alternativas de políticas que se llevó a cabo sobre el telón de fondo de la emergencia económica constituye, pues, la primera vía de entrada a la reconstrucción del sendero por el cual ingresaron las reformas estructurales a la agenda pública. En efecto, la formación de la agenda es el proceso por el cual ciertos problemas son llevados a la atención de los líderes de gobierno como posibles materias de políticas públicas. Dicho proceso incluye generalmente, una operación de carácter intelectual. Por cierto, es preciso que en la realidad se produzca una situación que rompa un equilibrio preexistente. Ocurre, sin embargo, que los hechos no hablan por sí solos y están sujetos a diferentes interpretaciones (Kingdom, 1984).

En este sentido, recordemos que en la literatura sobre las reformas es ya una proposición familiar sostener que las crisis económicas son un fuerte incentivo a la innovación en materia de políticas públicas.⁴ Empero, así formulada, esta proposición no nos lleva muy lejos porque deja abierta la pregunta por la dirección que habrá de tomar el cambio. Como ha observado Joan Nelson, las crisis pueden desacreditar las políticas del gobierno de turno sin afectar la confianza en la salud de las instituciones económicas fundamentales o, alternativamente, pueden promover un replanteo global de la organización económica (Nelson, 1990). Por lo tanto, la dirección de la innovación política dependerá de cuál sea la interpretación de las causas de la crisis económica que prevalezca. La evolución cambiante de los diagnósticos de la emergencia económica durante los años ochenta fue una clara ilustración de ello.

El desenlace de la puja de interpretaciones que se entabló en esos años acerca de la definición de la naturaleza de los desequilibrios económicos tuvo una relevancia central para la cuestión que nos ocupa. A lo largo del mismo no solamente se debilitó la creencia en que era posible dominar la emergencia económica con ajustes de corto plazo. También se fue erosionando la antigua confianza en los instrumentos conocidos y probados de la intervención estatal en los mercados y de la industrialización protegida visto que, en su propia dinámica, éstos tendían a prolongar peligrosamente los desequilibrios económicos. Este vacío conceptual fue llenado por las tesis neoliberales, las cuales vieron precisamente en ellos la raíz del problema y ya no la clave de la solución. El ascendiente que fue ganando este diagnóstico abrió las puertas de las agendas de los gobiernos a las reformas estructurales debido a que cuando se logra hacer prevalecer una definición de un problema público se condicionan, al mismo tiempo, las opciones de acción.⁵

Al argumento expuesto, que vincula la fuerza persuasiva del diagnóstico neoliberal a la sucesión de frustraciones cosechadas con la aplicación de ajustes de menor alcance, hay que agregar una precisión adicional. En términos puramente cognoscitivos las tesis que asociaban los problemas macroeconómicos con el comportamiento de las instituciones

económicas del patrón de desarrollo hacia adentro y promovido desde el Estado no eran demasiado novedosas hacia mediados de los ochenta. En efecto, ellas habían sido la fuente inspiradora del intento de refundación económica en gran escala ejecutado bajo la dictadura de Pinochet en la segunda mitad de los setenta.

Sin embargo, sucede que los paradigmas económicos no juegan su suerte sólo en el plano de las ideas sino principalmente en el banco de pruebas de los resultados concretos. En este sentido hay que recordar que la crisis de 1982-1983 en Chile tuvo un efecto deletéreo para la alternativa económica alumbrada por las tesis neoliberales, como también la habían tenido circunstancias parecidas para las políticas menos radicales pero ideológicamente afines puestas en práctica por los militares argentinos. Al momento de dar respuestas a la emergencia provocada por la crisis de la deuda externa las experiencias de liberalización económica de mediados de los setenta en el Cono Sur de América Latina estaban en bancarrota. El diagnóstico que había dictado sus políticas de reformas estaba lejos, por lo tanto, de ser una fuente de inspiración. En verdad, recién hacia 1985 la economía chilena habrá de iniciar su recuperación, retomando el sendero del ajuste estructural pero ahora bajo una gestión más pragmática de sus postulados y el auxilio de un sustancial aporte de financiamiento externo. Será a partir de entonces que su ejemplo, y el paradigma económico que le servía de sustento, habrá de ser exhibido, aunque con eficacia relativa debido a sus componentes políticos y sociales escasamente atractivos, por el nuevo consenso en favor de las reformas auspiciado por la comunidad financiera internacional.

5. El papel de las presiones políticas

Ahora bien, para completar la respuesta a la pregunta planteada, señalemos que las condiciones de recepción de las reformas estructurales en la agenda de los gobiernos no estuvieron sólo pautadas por la experiencia de ensayo y error que tuvo lugar en el contexto de la emergencia económica. En otras palabras, la opción por la liberalización comercial y las privatizaciones no fue la resultante de un proceso de selección entre alternativas de políticas determinado exclusivamente por su mayor o menor capacidad para ofrecer respuestas consistentes a la crítica coyuntura en que se hallaban las elites gubernamentales. Para prevalecer, las respuestas a las crisis requieren, asimismo, de apoyos políticos. Más concretamente, la alternativa finalmente triunfante es aquella cuyos adherentes tienen el poder suficiente como para transformar sus preferencias en cuestiones de política pública. Este señalamiento nos ubica ante la segunda vía de entrada a la adopción de las reformas estructurales. Razonando desde esta perspectiva, la adopción de las políticas de ajuste estructural aparece como el desenlace de la correlación de poder en el plano internacional y en el plano interno.

El shock externo provocó un giro abrupto en la distribución del poder sobre la formación de la agenda económica de los países de la región. Al incrementarse las necesidades financieras de los gobiernos se volvieron insoslayables las demandas y las exigencias de aquellos actores de cuyas decisiones dependía la salud de las cuentas públicas y la actividad económica en su conjunto: los organismos multilaterales de crédito, los bancos y los países acreedores en el marco de las negociaciones de la deuda externa.⁶ Entre ellos el mayor protagonismo correspondió de lejos a los Estados Unidos que por medio de una diplomacia informal hecha de premios y castigos supo aleccionar a los países endeudados

sobre las ventajas de la cooperación y el riesgo de actitudes confrontativas.⁷ Fue así que, urgidas por la necesidad de renegociar la deuda contraída y obtener auxilio financiero, las elites gubernamentales se comprometieron, primero, a drásticos ajustes de corto plazo con el FMI; más tarde, cuando el anuncio del Plan Baker en setiembre de 1985 condensó el nuevo consenso de los acreedores, su compromiso se extendió a los programas de reformas administrados por el Banco Mundial. La condicionalidad asociada a los préstamos de ajuste estructural se convirtió en la correa de transmisión del paradigma neoliberal de desarrollo. Al estar acompañadas por la oferta de asistencia financiera, las reformas estructurales se revistieron, así, de una fuerza persuasiva que silenció las reservas que los líderes de gobierno pudieran tener sobre sus beneficios últimos.

Pero la vulnerabilidad financiera de los gobiernos también se manifestó en sus relaciones con la masa de tenedores de activos líquidos, esto es, los círculos financieros internos: la decisión de éstos de quedarse en la moneda local y el sistema bancario o de fugar sus capitales también era crucial para la suerte de unos presupuestos fiscales estructuralmente desfinanciados. Las presiones externas se articularon, así, hacia adentro, en razón del comportamiento altamente dependiente de estos grupos respecto de la marcha de las negociaciones de la deuda y de la receptividad de los líderes de gobierno a las recomendaciones de política de los acreedores. La opción por las reformas estuvo, pues, también influida por el objetivo de ganarse la aquiescencia de éstos sectores, que tenían en sus manos un estratégico poder de veto sobre la suerte de los gobiernos. A propósito, se ha dicho y con razón que, con frecuencia, los líderes de gobierno tienen sus propias motivaciones no estrictamente técnicas para adoptar un determinado paradigma de políticas económicas (Whitehead, 1990). Esto es así porque, en principio, ellos no tienen cómo evaluar la pertinencia técnica de los consejos que reciben; sólo pueden juzgar los resultados de los mismos. Pero para unos políticos envueltos en el dilema de mantenerse en el poder en medio de una grave emergencia, los resultados que importan no toman la forma de un balance macroeconómico abstracto sino la de uno que sea juzgado positivamente por los sectores y agencias económicas a los que la crisis fiscal y externa ha convertido en grupos de referencia insoslayables (Bates, 1994).

Recapitulando, la reorientación de la agenda pública hacia las políticas de ajuste estructural fue impulsada, de un lado, por los impasses conceptuales y prácticos de la estrategia de desarrollo preexistente y, del otro, por el despliegue efectivo de poderes de presión. En este marco, la decisión en favor de las reformas por parte de los líderes de gobierno descansó sobre tres razones principales. Primero, suministró la promesa de una salida a la crisis ante el resquebrajamiento de las directrices bajo las cuales los países de la región avanzaron en su desarrollo desde la posguerra. Segundo, allanó el camino para obtener el refinanciamiento de la deuda externa y el respaldo de los acreedores internacionales y los grandes grupos económicos locales. Finalmente, hubo una tercera razón que despejó el camino hacia el ajuste estructural y ésta fue que la opción por las reformas sirvió para que los líderes de gobierno racionalizaran decisiones de política impuestos por la propia emergencia económica. Así, el desmantelamiento de las funciones tradicionales de promoción económica y de regulación estatal pudo ser defendido como un esfuerzo por economizar las debilitadas capacidades fiscales y administrativas del sector público. En la situación de penuria financiera en que se hallaron los países los requisitos para una intervención estatal de cuño desarrollista se volvieron imposibles de llenar. De manera tal que las distintas elites gubernamentales, haciendo de la necesidad virtud terminaron abriendo

paso pragmáticamente a los cursos de acción de las políticas de liberalización económica, en principio, menos exigentes para las capacidades estatales.

6. Un reformismo pragmático

En términos generales, las reformas estructurales pueden formar parte de dos libretos distintos. En uno son concebidas como una redefinición de los fines de la estrategia económica; en el otro son encaradas más bien como un cambio instrumental a los efectos de adaptarse a un medio ambiente adverso. El primer libreto es el que inspira la visión neoliberal, con su énfasis en la ampliación del papel del mercado y la paralela reducción del lugar del Estado en el proceso de desarrollo. El segundo libreto se corresponde con la perspectiva a partir de la cual las elites gubernamentales introdujeron las reformas en sus agendas, esto es, una perspectiva en la que los cambios institucionales son justificados como expedientes pragmáticos para resolver la emergencia y, a la vez, recuperar la capacidad de gobierno. En nuestra opinión, fueron estas razones, antes que el argumento neoliberal en favor de una mejor asignación de los recursos, las que presidieron el lanzamiento de las reformas.

Así, creemos que se puede cuestionar la imagen que presenta el proceso de cambio como la realización de un libreto que apunta a crear un orden económico futuro cuyos rasgos se conocen de antemano. Que un libreto semejante circule -bajo la forma del Washington Consensus- y que presida los discursos oficiales y las negociaciones con la comunidad financiera no significa, creemos, que suministre el ángulo adecuado para reconstruir la trayectoria de los cambios estructurales.

Más atrás nos referimos a la entrada de las reformas estructurales en la agenda de los gobiernos como el desenlace de un proceso de aprendizaje negativo. Elaborando a partir de esta idea queremos proponer ahora una imagen del desenvolvimiento del cambio estructural distinta de la que acabamos de evocar. Así entendemos que, en las circunstancias en las que debieron actuar, las elites gubernamentales actuaron motivadas no tanto por la perspectiva de un punto de llegada como en función de los dilemas del presente. Consecuentemente, la opción por las reformas estructurales no fue el producto de un cuestionamiento ideológico del modelo de desarrollo precedente sino más bien el resultado de la insatisfacción frente a sus limitaciones para ofrecer salidas a la emergencia económica. Más concretamente, sin los problemas fiscales y externos de los años ochenta muy probablemente la influencia de las ideas neoliberales no habría sido tan poderosa.

Con todo, nos parece, sin embargo, que no debiera sobredimensionarse esa influencia. Colocadas en el contexto en que fueron decididas, las políticas de privatizaciones, de apertura comercial, de reforma de los presupuestos públicos fueron respuestas adaptativas a los desafíos puestos por el cambio de las circunstancias económicas. Extraídas del repertorio de recomendaciones del paradigma neoliberal, dichas políticas adquirieron luego un valor instrumental propio, de manera tal que su adopción por los líderes de gobierno no implicó que éstos hicieran suyas todas las implicaciones de aquel paradigma. En verdad, las reformas estructurales pasaron a ser parte integrante de un clima de época, como lo habían sido en los años treinta y cuarenta las políticas de sustitución de importaciones y de promoción del crecimiento por medio de la acción estatal. Durante esos años la existencia de empresas públicas y la protección y subsidios a la industria no

constituyeron criterios que permitieran distinguir entre gobiernos de distinto signo político-ideológico porque en materia de instituciones económicas los liberales, los populistas y los desarrollistas compartían un mismo consenso. En los tiempos pos-crisis de la deuda externa, la venta de activos estatales o el énfasis en la competitividad del aparato productivo tampoco sirvieron para discriminar dentro del arco de las administraciones gubernamentales y esto por las mismas razones ya que condensaron la nueva cultura económica forjada en respuesta a los problemas también nuevos ante los que se encontraron los países de América Latina.

Con esta aclaración no pretendemos meramente proponer una visión más fidedigna a los hechos históricos; queremos subrayar, además, la ventaja analítica de un enfoque centrado en la actitud sobre todo pragmática que dictó la adopción de las reformas estructurales. Este enfoque ayuda a explicar los ciclos de **stop and go** que ha descrito el ajuste estructural en las diversas experiencias nacionales. En ausencia de una fuerte motivación ideológica, la reorganización de las instituciones económicas por parte de los líderes de gobierno hubo de ir tan lejos como lo fueran imponiendo las cambiantes circunstancias económicas y políticas.

III. EL LANZAMIENTO POLITICO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

1. Introducción

Después que las reformas estructurales han hecho su ingreso a la agenda pública ¿qué factores condicionan la capacidad de las elites gubernamentales de iniciar, definir y sostener en el tiempo el proceso de transformación?

Examinado más concretamente, este interrogante se desdobra en varias cuestiones relevantes. La primera de ellas se refiere al grado de autonomía de que disponen los líderes de gobierno para traducir sus orientaciones y preferencias en políticas públicas. A este respecto recordemos la hipótesis ampliamente compartida en los años setenta: la capacidad de actuar con autonomía por parte de las elites gubernamentales varía según el tipo de régimen político. Entonces se argumentaba que los regímenes autoritarios tenían el monopolio de dicha capacidad y esto por tres razones a primera vista evidentes. La primera, porque la supresión de los controles democráticos que limitan los márgenes de discrecionalidad de los gobiernos proveía a los líderes autoritarios de un recurso crucial para iniciar cambios de gran porte; la segunda, y en conexión con lo anterior, debido a que al anularse la competencia política el proceso decisorio era puesto fuera del alcance de las demandas de corto plazo de la población; y la tercera, porque los regímenes autoritarios contaban, por definición, con los mecanismos represivos y disuasivos para neutralizar las resistencias a las políticas de transformación.

Los años siguientes forzaron una revisión de la afinidad postulada entre la puesta en marcha de grandes cambios económicos y los regímenes autoritarios (Kaufman y Stallings, 1989). En efecto, y como las diversas experiencias nacionales que consideramos lo muestran, vastos programas de reformas estructurales fueron lanzados por líderes de gobierno popularmente electos. A la luz de estos ejemplos se hizo evidente que la simple dicotomía entre autoritarismo y democracia no discriminaba respecto de la existencia o no de un recurso clave para iniciar políticas de transformación, como es el grado de autonomía institucional a disposición de las elites gubernamentales. Para capturar esta dimensión se hizo necesario dirigir la atención a la distribución del poder institucional dentro de las estructuras de gobierno establecida por los arreglos constitucionales.

En este sentido, hay que destacar que las constituciones y las prácticas constitucionales informales en los países de la región han exhibido un grado de flexibilidad suficiente como para otorgar a los líderes de gobierno recursos para llevar adelante sus políticas, facilitando su autonomía con relación a las presiones inmediatas de los grupos sociales y políticos. Dichos mecanismos incluyen los poderes de emergencia otorgados al ejecutivo para afrontar crisis nacionales, como el estado de sitio. Además de estos poderes, las constituciones conceden a la presidencia facultades legislativas, como los decretos, el

poder de veto y de iniciar legislación. A todos estos mecanismos hay que agregar también la posibilidad de la delegación de autoridad de decisión por parte de las asambleas legislativas en favor de la presidencia. En síntesis, un rápido recorrido por las disposiciones constitucionales de los regímenes democráticos de América Latina permite concluir que garantizan, directa o indirectamente, al ejecutivo una amplia gama de atribuciones con las cuales ejercer y fortalecer su autonomía decisional.⁸

Es preciso subrayar, no obstante, que el inventario de los atributos constitucionales es una guía todavía insuficiente para apreciar el margen de acción con el que cuenta el ejecutivo en los sistemas de gobierno de la región. El fenómeno de la primacía de la presidencia desborda los textos legales y hunde sus raíces en una trayectoria histórica que, a lo largo del tiempo, ha ido acumulando recursos y sobre todo expectativas sociales en el vértice unipersonal del ordenamiento gubernamental. En América Latina la idea de gobierno se asocia habitualmente a la de una presidencia activa.

La referencia a los arreglos institucionales no constituye, empero, el punto de llegada del análisis. Las reglas formales no operan en un vacío sino que su dinámica está condicionada a un segundo orden de factores de naturaleza más política que también gravita sobre la capacidad de los líderes de gobierno de escoger sus opciones de política. En efecto, la posibilidad de utilizar los recursos potenciales que se hallan alojados en las reglas y prácticas constitucionales está en relación directa al espacio político con el que cuenta las elites gubernamentales. La magnitud de dicho espacio político está definida, entretanto, por un conjunto de variables. Entre ellas indicaremos dos: la contextual, es decir, la coyuntura social y política en la que los gobiernos operan y la electoral, referida a la particular distribución del poder que generan los resultados electorales.

Respecto de la primera, se trata de una ya mencionada en otros tramos de este trabajo, una situación de crisis colectivamente percibida. La sensación de amenaza y el clima de incertidumbre que la percepción de la crisis instala en la opinión pública fortalece la creencia de que la falta de iniciativas sólo puede agravar las cosas. En tales circunstancias, se genera una demanda de gobierno que permite a la presidencia echar mano de los recursos institucionales necesarios para concentrar la autoridad de decisión, adoptar políticas elaboradas en el sigilo de los gabinetes tecnocráticos e imponer un trámite expeditivo a su promulgación.⁹

Esta dinámica política, familiar en las situaciones de crisis, fue visible en acto en los países de la región durante las coyunturas de aceleración inflacionaria que pautaron la peripecia de sus economías después de la crisis de la deuda externa. Buena parte de las medidas de ajuste y reformas lanzadas entonces fue hecha por intermedio del "decretismo", un estilo de gestión que no se reduce al uso de decretos presidenciales sino que califica más bien a una diseño de políticas radicado en el vértice del gobierno y que contornea la consulta a los agrupamientos políticos y los intereses organizados.

Destaquemos, sin embargo, que las incógnitas institucionales de la política de transformación no se despejan todas apelando a los poderes de excepción formales y para-constitucionales del ejecutivo. Hay medidas que pueden ser tomadas en el ámbito de la presidencia: para ellas, la decisión del ejecutivo es la decisión final. Hay otras que requieren la aprobación legislativa: en este caso, el locus del proceso decisorio se traslada a la sede del Congreso y deposita en sus miembros el poder de abrir paso o de bloquear las políticas oficiales.

Aquí es cuando cobra relevancia la segunda variable que influye sobre el espacio político de los gobiernos, el monto y la cohesión de sus apoyos legislativos. Al respecto, los resultados electorales y el comportamiento de los partidos y sus representantes hacen una diferencia. Si el ejecutivo cuenta con una mayoría legislativa estable y disciplinada, la probabilidad de que una iniciativa suya sea anulada es muy baja. De allí que, aunque para autorizar una política pública la constitución requiera la intervención legislativa, la existencia de apoyos partidarios en el Congreso diluye la lógica institucional de la separación de poderes y confirma, en los hechos, la preeminencia del ejecutivo sobre el proceso decisorio. La capacidad de movilizar mayorías legislativas, sea por medio del control del propio partido o través de acuerdos con otras fuerzas define, pues, el margen que tienen los líderes de gobierno para lanzar reformas económicas.

Las dimensiones reseñadas hasta aquí representan, todas sumadas, una clave retrospectivamente importante para explicar la correlación positiva observada entre regímenes democráticos y grandes cambios económicos en la última década. Por su inquietante persistencia ante los intentos por dominarla, la emergencia económica que siguió a la crisis de la deuda externa representó un fuerte incentivo para la adopción de políticas de ajuste estructural por las elites gubernamentales. Colocadas ante ese desafío, el problema que éstas debieron resolver según la ajustada visión de James Malloy fue cómo generar a partir del marco institucional y político existente los recursos necesarios para decidir, rápida y eficazmente, dichas políticas (Malloy, 1993). A continuación reconstruiremos esa experiencia a través de la perspectiva que nos ofrecen los distintos casos nacionales.

2. Bolivia

En Bolivia el uso del decreto presidencial revistió un claro simbolismo político como expresión del despliegue de la autoridad discrecional del ejecutivo (Gamarra, 1995). El 29 de agosto de 1985, a través del decreto 21.060, el gobierno del recién electo presidente Víctor Paz Estenssoro introdujo la Nueva Política Económica, sorprendiendo a sus partidarios y a los grupos de izquierda que habían apoyado su designación. La NPE imprimió un giro radical a la estrategia de desarrollo liderada por el Estado establecida 33 años antes por su propio partido, el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) entonces en el gobierno, y proseguida luego por sucesivas administraciones. Combinando drásticas medidas de estabilización con reformas estructurales, el programa permitió que la salida de la situación hiperinflacionaria en que se hallaba el país fuera casi inmediata. La estabilización alcanzada logró, asimismo, sostenerse en el tiempo de manera tal que, a pesar de sus costos distributivos, la NPE se ganó una aceptación mayoritaria en la opinión pública. Cinco años más tarde, en 1989, el nuevo presidente electo, Jaime Paz Zamora, del MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria), la hizo suya en sus rasgos generales; para darle un signo distintivo, en enero de 1990 Paz Zamora, sugestivamente, reemplazó el decreto 21.060 por otro, el 22.407, por el cual se ratificaron las reformas neoliberales en curso y, a la vez, también un estilo de gestión gubernamental fundado en los poderes de excepción de la presidencia.

La reseña de la experiencia boliviana sería parcial si sólo señalara que la intervención de Paz Estenssoro se limitó a utilizar la demanda de gobierno que se elevaba desde una opinión pública conmocionada por la hiperinflación para reforzar con ella un

estilo decisorio condensado en el decreto presidencial. En rigor, desde un punto de vista institucional, la pieza clave en el lanzamiento de la Nueva Política Económica fue el acuerdo político de Paz Estenssoro con Hugo Banzer, el jefe del principal partido de oposición, ADN (Acción Democrática y Nacionalista), en el llamado Pacto de la Democracia. El acercamiento entre ambos líderes políticos lo facilitó la adopción por Paz Estenssoro de capítulos importantes del programa económico de Banzer. Pero la situación que motorizó el acuerdo fue la tradicional fragmentación del cuadro partidario boliviano, la cual amenazaba con precipitar a la nueva administración en el conflicto entre un ejecutivo débil y una legislatura dominada por la oposición, en donde ya habían naufragado los intentos de estabilización económica del anterior gobierno encabezado por Hernán Siles Suazo (1982-1985).

Al conjurar el riesgo de la parálisis decisoria, el Pacto de la Democracia le dio a Paz Estenssoro el indispensable respaldo legislativo para poner en marcha importantes medidas de la Nueva Política Económica; la primera de ellas, una no estrictamente económica: la ratificación del estado de sitio decretado para hacer frente a la oposición de los sindicatos obreros. Entretanto, Banzer y su partido recibieron, a cambio, la administración de algunas agencias y empresas estatales y, asimismo, la promesa de la alternancia en el poder una vez concluido el período de Paz Estenssoro. Concebido como una coalición de alcance parlamentario y asentado sobre el incontestado liderazgo de ambos jefes políticos, el acuerdo facilitó que, en los hechos, la toma de decisiones quedara concentrada en el ejecutivo, confinando al Congreso a la función de endosar las políticas formuladas por el equipo de asesores económicos ligados a la presidencia. Este diseño de políticas públicas fue, a su vez, reforzado por la decisión de Paz Estenssoro de dividir su gabinete en dos: una ala encargada de las cuestiones económicas, bajo la conducción de Gonzalo Sánchez de Losada, a la que le fue transferida una amplia autoridad y poniéndola al abrigo de las presiones y compromisos políticos, y una ala cuya misión era asegurarse la disciplina de los partidarios del gobierno para con los nuevos rumbos, repartiendo favores y empleos, a cargo del ministro de Relaciones Exteriores, Guillermo Bredegál.

Para completar esta breve síntesis, señalemos que los dilemas institucionales del sistema de partidos boliviano volvieron a replantearse al finalizar el mandato de Paz Estenssoro y recibieron también entonces una solución cooperativa, pero dentro de una rearticulación de las alianzas políticas. En las vísperas de las elecciones de 1989, los partidarios de Paz Estenssoro rompieron unilateralmente el acuerdo con Banzer, presentando candidato propio a la presidencia en la confianza de que el nivel de apoyo popular a la NPE les anticipaba una segura victoria electoral. Sin embargo, el resultado de los comicios no arrojó un ganador neto y, de acuerdo con las normas constitucionales, correspondió al congreso la tarea de escogerlo entre los tres candidatos más votados: Sánchez de Losada (MNR) 23,07%, Banzer (ADN) 22,7% y Jaime Paz Zamora (MIR) 19,6%. Las negociaciones entabladas a ese efecto condujeron a Paz Zamora a la jefatura del gobierno, quien recibió el respaldo de Banzer en el marco de un nuevo pacto político, el Acuerdo Patriótico. Las fuerzas combinadas de la coalición de gobierno conformada por el MIR y la ADN le aseguraron la mayoría en el Congreso; esto permitió al ejecutivo contar con la aquiescencia de los legisladores para forzar la promulgación de políticas de reforma -como las que autorizaban los *joint-ventures* y las privatizaciones en la minería y los hidrocarburos- recurriendo a procedimientos constitucionales y para constitucionales.

3. Argentina

Una revisión de las otras experiencias nacionales nos provee nuevos ejemplos de la importancia que revisten los apoyos políticos del ejecutivo para despejar el camino de las reformas a través de las instituciones. Ampliando lo dicho hasta aquí subrayemos que las políticas económicas difieren en cuanto a los requerimientos formales que imponen sobre los mecanismos de decisión de los gobiernos: no es lo mismo decidir una devaluación que iniciar un programa de privatizaciones. Más específicamente, las decisiones macroeconómicas de los planes de estabilización comportan menos exigencias: generalmente, están dentro de las competencias del Ministerio de Economía y del Banco Central y pueden ser adoptadas por un pequeño número de altos funcionarios y refrendadas luego por un decreto presidencial. Con frecuencia, no ocurre lo mismo con los programas de reformas estructurales, que involucran cambios en la legislación vigente y, por consiguiente, demandan la formación de mayorías parlamentarias para su promulgación. Decimos que esto sucede con frecuencia pero no siempre porque dicho requisito no se aplica a todas las iniciativas de reforma por igual. Este señalamiento es una buena vía de entrada a las vicisitudes institucionales de las políticas de transformación económica en Argentina (Torre y Palermo, 1995).

A mediados de 1987 y luego de sucesivas frustraciones en el logro de la estabilización económica, el gobierno de Raúl Alfonsín, electo por la Unión Cívica Radical en 1983, anunció un conjunto de políticas que perseguían un cambio en el papel del Estado en el proceso de desarrollo, la reasignación de los recursos económicos, el establecimiento de nuevas reglas de juego de largo plazo. Este giro hacia las reformas estructurales bastante moderado en sus alcances incluía en un lugar destacado decisiones vinculadas a la liberalización comercial y la privatización de empresas públicas. Las primeras, que consistían en la reducción de las tarifas arancelarias y de las restricciones cuantitativas a las importaciones, pertenecían al tipo de medidas que, no obstante su envergadura institucional, requerían sólo de resoluciones de las autoridades económicas. Las segundas, en cambio, por implicar modificaciones en el status legal de las empresas públicas, debían pasar por el trámite legislativo del Congreso.

Esta distinta naturaleza institucional de las iniciativas influyó sobre el desenlace desigual del programa de reformas de Alfonsín. En efecto, la política de liberalización comercial, radicada en el ámbito de las atribuciones del Ministerio de Economía, pudo realizar sus objetivos. Si bien vistos desde los cambios que habrían de producirse en los años posteriores, dichos objetivos eran modestos, suscitaron de todos modos la resistencia de los industriales; no obstante ello, prevaleció la decisión del gobierno, aun cuando éste debió conceder excepciones bajo la forma de regímenes especiales para ciertas ramas de la industria. A su vez, la decisión de privatizar en forma parcial (un 40% de las acciones) las empresas estatales de transporte aéreo y de telecomunicaciones recibió tratamiento legislativo a principios de 1988. Para entonces, la administración de Alfonsín, luego del revés experimentado en las elecciones parlamentarias de setiembre de 1987, se hallaba políticamente debilitada en el Congreso. El principal partido de oposición, el Partido Justicialista, contó en la ocasión con los recursos para bloquear la iniciativa, la cual también fue escasamente acompañada por buena parte de los representantes del partido de gobierno, que vieron en ella una suerte de defección programática. Un año más tarde, sin embargo,

la agudización de la emergencia económica generó la dinámica política propicia para retomar la iniciativa de las reformas, pero ahora bajo la conducción de una nueva administración.

Electo en medio de la hiperinflación, después que la incertidumbre sobre el desenlace de los comicios de mayo de 1989 provocara el colapso del postrer intento de estabilización económica de Alfonsín y lo forzara a abandonar anticipadamente el gobierno, Carlos Menem se hizo cargo de la presidencia en julio; entonces, sorprendiendo también él a sus partidarios del justicialismo, lanzó, junto a medidas estabilizadoras, un radical programa de ajuste estructural, destinado a conjurar a la vez la crisis inflacionaria y la desconfianza que sus credenciales populistas despertaban entre los empresarios privados. Como lo hiciera Paz Estenssoro en la hiperinflación boliviana, Menem aprovechó la sensación colectiva de crisis para romper sus compromisos previos y adoptar medidas extremas que, en una versión más moderada, habían sido exitosamente bloqueadas muy poco tiempo antes. En esencia, éstas se plasmaron en el envío al Congreso de dos leyes-ómnibus, la ley de Emergencia Económica y la ley de Reforma Económica, que comportaban una convalidación general de un considerable número de iniciativas, las cuales luego de un tratamiento perentorio y en bloque fueron aprobadas por las dos cámaras. En virtud de la delegación de facultades legislativas hecha por el Congreso, el ejecutivo logró un verdadero cheque en blanco con relación a aspectos centrales de las reformas económicas. En los hechos, el Congreso le otorgó a la presidencia los poderes institucionales necesarios para que pudiera prescindir de la propia asamblea legislativa a la hora de implementar el nuevo curso económico.

Además de los que emanaban de las dos leyes mencionadas, una nueva ley amplió estos poderes al autorizar el aumento del número de miembros de la Corte Suprema. Luego de designar jueces adictos, el presidente Menem dispuso de los recursos para evitar que el alto tribunal se convirtiera en una oportunidad de veto para los intereses afectados por las reformas o cuestionara los procedimientos seguidos para adoptarlas. Adicionalmente, cuando se hubo disipado el clima de crisis inicial y debió recurrir al Congreso, no encontrando entonces entre sus partidarios el acompañamiento disciplinado de los primeros días, apeló en una proporción desconocida en la historia institucional argentina a los decretos de necesidad y urgencia a fin de destrabar el trámite de las reformas. De este modo fue cobrando forma en la presidencia un estilo decisionista que supo explotar el espacio político que la emergencia y el apoyo o la aquiescencia de sus partidarios ponían a su alcance para acumular recursos de gobierno y producir con ellos grandes cambios económicos: la desregulación de los mercados y el fin de los subsidios públicos a la industria, la liberalización acelerada del comercio y la privatización de las empresas estatales.

El corolario que se desprende de las experiencias de Bolivia y Argentina es que los niveles más elevados de autonomía decisional de la presidencia que las situaciones de emergencia económica promueven y a la vez legitiman requieren del respaldo estable de coaliciones de gobierno para ser duraderamente efectivos. En rigor, es plausible -las ilustraciones abundan- que en ausencia de dicho respaldo el ejecutivo pueda intervenir en primera persona en coyunturas de crisis con medidas de excepción rápidas y eficaces. Pero la sustentabilidad de dicha intervención depende de recursos políticos menos contingentes que los que resultan del mandato plebiscitario que se gesta en los climas propicios de incertidumbre colectiva: aludimos a los recursos políticos que los líderes de gobierno estén en condiciones de generar a partir del sistema de representación partidaria existente. Los ejemplos recién evocados ilustran bien este punto. En Bolivia, la división relativamente

equilibrada del cuadro partidario creó incentivos para forjar acuerdos de gobierno. En Argentina, el desenlace electoral de la disputa por la presidencia dentro de un formato acentuadamente bipartidista le dio, alternativamente, a las dos principales fuerzas políticas las mayorías legislativas para secundar las iniciativas del ejecutivo. Cuando en este contexto se introduce el caso de Brasil el contraste es manifiesto y, con él, lo son también los problemas de la gobernabilidad del ajuste estructural.

4. Brasil

En Brasil la tarea de formar las coaliciones de gobierno indispensables para iniciar y sostener las políticas de ajuste estructural se desenvuelve en condiciones altamente desfavorables desde el retorno de la democracia (Sola, 1995). De allí el desplazamiento que se produjo en el lugar ocupado por el país en los casilleros de la política comparada. En efecto, de ser el ejemplo conspicuo de las experiencias de concentración autoritaria del poder de decisión al servicio de grandes cambios económicos durante los años setenta, Brasil pasó a ser desde mediados de los ochenta el país que mejor ha expuesto las dificultades de las autoridades democráticas en reunir y mantener la capacidad de gobierno para encarar los problemas de la emergencia económica.

Dichas dificultades son visibles en el plano de la distribución del poder institucional. Los análisis de la política brasileña coinciden en destacar que en los últimos diez años tuvo lugar un acentuado proceso de descentralización por la transferencia de recursos políticos y económicos desde la administración central a los estados y municipios. Este proceso recogió su fuerza de las transformaciones estructurales operadas durante el régimen autoritario. La multiplicación de polos de desarrollo industrial promovida por los cambios económicos llevó a la formación de una estructura de poder más diversificada con epicentro de los estados regionales. Con la retirada de los militares, que hasta entonces proveían de un centro político, esta alteración en el equilibrio institucional entre la administración central y los gobiernos estatales emergió a la superficie. Durante la transición a la democracia los gobernadores ganaron protagonismo ya que primero se realizaron elecciones libres a nivel estadual antes de que ocurriera lo mismo en el plano nacional. Los gobernadores electos dirigieron la movilización popular y ganaron una participación sobresaliente en las negociaciones con los militares que condujeron al retorno de la autoridad civil. Una vez concretada la transición los poderes políticos regionales lograron consagrar el nuevo equilibrio en el texto de la Constitución de 1988.

Esta descentralización del poder institucional ha sido muy débilmente compensada por la acción de mecanismos de agregación política, sean éstos líderes de alcance nacional o grandes partidos relativamente cohesionados. Más bien, la combinación de una legislación que alienta el multipartidismo y un sistema electoral de tipo proporcional puro eleva habitualmente al ejecutivo a presidentes que carecen de sólidas mayorías parlamentarias. Aquí no radica, empero, el obstáculo mayor que se alza a la hora de movilizar los apoyos a las políticas gubernamentales: de hecho, se ha logrado con frecuencia articular fórmulas de cooperación entre partidos. En verdad, el obstáculo que conspira contra la estabilidad de las coaliciones de gobierno proviene de la débil consistencia de los partidos como organizaciones políticas. En el nivel manifiesto esto se expresa en la compleja trama de negociaciones necesaria para disciplinar a los bloques parlamentarios, cuyos integrantes

actúan en función de intereses que son primero individuales y corporativos, recién luego partidarios y sólo en último término dictados por la coalición de la que son parte. En un escenario semejante, el espacio político a disposición del ejecutivo no garantiza otra cosa que la formación de coaliciones parlamentarias ad hoc, de acuerdo a las necesidades del momento, las cuales aportan a las iniciativas del gobierno un acompañamiento oneroso por sus altos costos de negociación.

No sorprende entonces que la experiencia brasileña en la gestión de la emergencia económica constituya un caso extremo de *muddling through*, según la caracterización de Lourdes Sola, esto es, un proceso de ajuste económico pautado por fugaces logros y constantes recaídas, en el que, si bien se evitó un desenlace hiperinflacionario, se lo hizo poniendo simultáneamente en evidencia la decreciente capacidad de las elites gubernamentales para movilizar los recursos de poder necesarios a la estabilización de la economía.

En esta trayectoria, que erosionó el capital de confianza de sucesivas administraciones -José Sarney (1985-1990) y Fernando Collor (1990-1992)- la mencionada reforma constitucional de 1988 fue un hito importante: los cambios que introdujo amplificaron los problemas de gobernabilidad ya apuntados con relación al sistema de partidos. Concebida idealmente a partir de la crítica a "la presidencia imperial" del pasado régimen autoritario, la reforma comportó una redistribución del poder institucional en favor del Congreso y de los estados regionales. Esta transferencia de porciones claves del proceso decisorio hacia los ámbitos institucionales que mejor reflejaban la por demás acentuada multipolaridad del sistema político y económico de Brasil incorporó, previsiblemente, obstáculos adicionales a la gestión política de la emergencia.

Señalemos que si la tarea de la estabilización económica probó ser demasiado exigente para las capacidades de los gobiernos, el movimiento hacia la liberalización comercial y las privatizaciones, hecho de pequeños pasos, tuvo, por contraste, un desenvolvimiento más positivo. A medida que la percepción de la magnitud y la duración de los desequilibrios macroeconómicos se abrió paso en los diversos elencos gubernamentales la política de ajuste estructural cobró mayor relevancia. El cambio de rumbo se insinuó durante la administración de Sarney pero las reformas estructurales adquirieron el status pleno de políticas públicas con el arribo de Collor a la presidencia.

Proveniente de uno de los estados más tradicionales del país y expresión conspicua de las oligarquías políticas regionales, Collor se benefició del colapso de los grandes partidos que habían secundado a Sarney y pagado un alto precio por su frustrante legado económico; así, logró reunir una vasta y heterogénea mayoría de votos al postularse en los comicios de 1989 como alternativa a la candidatura del líder sindical, Luis "Lula" da Silva, del Partido de los Trabajadores. A lo largo de la campaña electoral, un tema dominante de su mensaje fue la crítica del Estado: más que un cuestionamiento desde una visión neoliberal, se trató, en rigor, de una impugnación, con fuertes tonalidades morales y populistas, de los grupos burocráticos y corporativos crecidos al amparo de las intervenciones del Estado. Si bien su gestión posterior, hasta su desplazamiento de la presidencia por medio de un *impeachment* constitucional en 1992, constituyó un ejemplo de la corrupción en el usufructo de los poderes públicos que denunciara en la campaña electoral, el mensaje antiestatista de Collor tuvo un mérito estratégico: permitió que se filtrara en la agenda de gobierno y ganara legitimidad el nuevo consenso sobre la necesidad de reorientar el patrón de desarrollo formado bajo la dura pedagogía de la emergencia.

En un país en que el proyecto desarrollista era ampliamente compartido, tanto a derecha como a izquierda, donde descansaba sobre fuertes intereses creados y, además, estaba asociado a un desempeño comparativamente exitoso, ese nuevo consenso postulaba previsiblemente una reconversión gradual en el tiempo. En esto habría de diferenciarse de las tendencias más radicalizadas en los ritmos y alcances de las reformas observadas en otros países. Otro rasgo distintivo destacado por Lourdes Sola es que el impulso a las reformas provino de las agencias del aparato estatal que tenían a su cargo llevar adelante las directrices de la estrategia desarrollista. Dentro de esas agencias tecnocráticas, tradicionalmente protegidas de las presiones del sistema partidario y los intereses organizados, a fines de los años ochenta tuvo lugar un intenso debate. La dramática reducción del ahorro público, las vicisitudes de la crisis fiscal y los fallidos intentos por superarla, la percepción de los desafíos colocados por nuevos paradigmas tecnológicos, todo ello modificó los marcos bajo los que operaban convirtiéndolas en puestos de observación privilegiados de los impasses del patrón de desarrollo existente. Fue así que a raíz de esos debates y del subsecuente reajuste intelectual comenzaron a elaborarse las primeras propuestas de cambio en el terreno de las políticas comercial e industrial y de las empresas públicas que Collor hizo suyas al llegar a la presidencia, para transformarlas en ejes de la agenda de gobierno.

En lo que se refiere a la cuestión que estamos considerando, el lanzamiento político de las reformas, el estilo de Collor no fue, empero, una excepción respecto de los rasgos fuertemente decisionistas presentes en otras experiencias. Sólo que en su caso, la impronta de un temperamento personal poco proclive al compromiso, complicó más todavía unas relaciones entre presidencia y congreso ya afectadas por la desigual distribución del poder institucional resultante de las elecciones de 1989. Al tomar posesión del gobierno y lanzar su programa de ajuste, Collor carecía de mayoría en la asamblea legislativa. Electo en comicios altamente polarizados en el nivel de las candidaturas presidenciales, su victoria no se tradujo en fuerza parlamentaria: los representantes de su partido eran apenas el 5% de los miembros del congreso y sumados a los representantes no siempre confiables, de los partidos de apoyo, totalizaban el 33%. Esta situación fue fuente de conflictos permanentes porque la estrategia de Collor consistió en presionar al congreso para que aprobara sus iniciativas sin modificaciones pero el bloque más numeroso en torno al PMDB se resistió a ello. Quedó así planteado un tira y afloje entre la presidencia y el congreso, en el que los triunfos se alternaron de un lado y del otro. En un escenario semejante, los dilemas de gobierno sólo pudieron ser sorteados explotando la dinámica política de las situaciones de crisis.

El trámite de la política de privatizaciones fue un ejemplo. A la hora de formular esta iniciativa Collor optó por recurrir a los decretos presidenciales en lugar de la negociación con el Congreso; luego, aprovechando la crítica coyuntura de mediados de 1990, incorporó los decretos de privatización como parte del plan de estabilización que sometió a la asamblea legislativa. Bajo la amenaza del inminente colapso económico los parlamentarios aprobaron tanto las medidas de emergencia fiscal como las decisiones en materia de privatización, las cuales, al cabo de esta tortuosa estrategia, fueron convertidas en ley. Con los nuevos instrumentos legales a su disposición, el gobierno de Collor comenzó entonces la transferencia de activos públicos -sobre todo empresas siderúrgicas- al sector privado y este proceso, simultáneo a las medidas de apertura comercial, puso en marcha una transformación institucional de envergadura, más allá de los fracasos que habría de recoger en sus esfuerzos por estabilizar la economía.

5. México

Los avatares en el lanzamiento de las políticas de ajuste estructural que hemos sumariamente descrito tuvieron un rasgo en común, se produjeron en el marco de estructuras políticas competitivas. Este no fue, por cierto, el caso de México. En este país, detrás de la fachada de un régimen formalmente democrático, se levantó un sistema cerrado de distribución y transmisión del poder que, históricamente, colocó a las elites dirigentes al abrigo de los controles institucionales de la política competitiva (Heredia, 1995). En México, el esquema de ejercicio del poder gubernamental descansó en dos ejes principales: el monopolio del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sobre la arena electoral y el control oficial sobre las organizaciones que nuclean a los trabajadores y los campesinos. A estos dos ejes hay que agregar la densa red de relaciones clientelistas que penetran los más variados intersticios de la estructura social y consolidan informalmente el sólido predominio de un régimen político que se distinguió en América Latina por su estabilidad.

Durante la crítica coyuntura abierta por la crisis de la deuda externa esta peculiaridad de México se puso una vez más de manifiesto. A través de la región, las estructuras políticas existentes se vieron en dificultades para gestionar la emergencia económica. Numerosos fueron los poderes establecidos que cayeron, otros nuevos los reemplazaron, en un proceso que comportó cambios en el personal político e, incluso, cambios de régimen, con el tránsito desde el autoritarismo a la democratización política. Entretanto, en México, el orden político sobrellevó los desafíos y logró preservar su continuidad institucional.

El legado político e institucional a partir del cual la elite gubernamental mexicana formuló las respuestas a la crisis le proveyó de recursos considerablemente más robustos que los que tuvieron a su alcance los líderes de gobierno en otros países. Este fue el plano en el que radicó la singularidad de su experiencia de ajuste estructural. Porque en lo que hizo a la orientación general México no fue una excepción en la región. También allí se verificó la trayectoria que comenzó con ajustes de corto plazo y prosiguió, más tarde, entrando en la segunda mitad de los ochenta, con la radicalización del diagnóstico de la emergencia y la puesta en marcha de reformas estructurales. Señalemos, sin embargo, que el debate entre opciones de política estuvo lejos de desenvolverse sin tensiones. Pero mientras que en los demás países, con sistemas políticos más abiertos, las inflexiones del rumbo económico acompañaron la alternancia en el poder de sucesivas administraciones, en México estuvieron pautadas por conflictos al interior de la elite dirigente. En efecto, sobre el telón de fondo de la continuidad institucional la crisis económica alteró, y significativamente, la correlación de fuerzas entre las facciones del partido gobernante. Con la llegada de Miguel de La Madrid al gobierno en 1982, una elite tecnocrática, reclutada en la burocracia financiera pública, logró el virtual monopolio de los ministerios y los altos cargos de la administración estatal, desplazando a una posición marginal a los sectores políticos del PRI y a las corrientes desarrollistas a ellos vinculadas. Esta ruptura de las reglas no escritas del ejercicio de la presidencia, que estipulaban una distribución más plural del poder entre las diversas facciones, se consumó más plenamente en 1987, cuando La Madrid escogió como su sucesor a Carlos Salinas de Gortari, el responsable de la gestión económica y principal inspirador de la estrategia de desarrollo fundada en la ortodoxia fiscal y las reformas de mercado.

El encumbramiento a golpes de palacio del nuevo elenco dirigente estuvo facilitado por varios factores. La extrema vulnerabilidad financiera del país hizo que el péndulo del

poder dentro del aparato estatal se moviera hacia las agencias a cargo de la política macroeconómica, en particular aquellas que, como los Ministerios de Presupuesto y de Finanzas y el Banco Central, albergaban a los partidarios de la ortodoxia económica. El desprestigio irreparable que el estallido de la crisis de la deuda trajo aparejado a las corrientes desarrollistas, a la sazón en el gobierno de la economía, contribuyó, asimismo, a devolver al primer plano a la burocracia financiera pública. Por otro lado, las estrechas relaciones que ésta tradicionalmente mantenía con los grandes grupos económicos reforzó también sus credenciales, en momentos en que era imperioso restablecer la cooperación con el sector privado, seriamente deteriorada a raíz de la nacionalización de la banca decidida por el predecesor de La Madrid en la presidencia al declararse la emergencia económica. La combinación de estos factores allanó a la élite tecnocrática el camino al poder. Desde allí y con el acceso al vasto conjunto de facultades discrecionales que posee el ejecutivo en México, a los controles corporativos y al sistema de redes clientelares contó con los instrumentos para neutralizar las resistencias y generar los apoyos a sus opciones de política.

En términos comparativos, el interrogante acerca de la capacidad de las élites gubernamentales para decidir y sostener en el tiempo el proceso de transformación económica recibió en México una respuesta más rotunda y consistente. Sin embargo, como apuntamos antes, la naturaleza de dicha transformación fue, en un principio, vagamente definida: solo se esclareció a lo largo de un difícil aprendizaje que, según ocurriera también en los demás países, estuvo pautado por falsos comienzos, vacilaciones e inesperados contratiempos. En este sentido, pero ahora en lo referido a las políticas económicas, el año 1987 constituyó igualmente un momento de inflexión. Al cabo de cinco años de gestión de la emergencia y de dos intentos de estabilización centrados en la ortodoxia fiscal y monetaria, a fines de 1987 se produjo un abrupto deterioro de la situación económica, motorizado por factores internos y externos, que hizo perfilar en el horizonte el riesgo de la hiperinflación.

Frente a los términos de esta inquietante coyuntura, que puso en evidencia los límites de la estrategia de ajuste ortodoxo, las autoridades mexicanas encararon una revisión a fondo, que culminó en el paquete de medidas instrumentadas por el llamado Pacto de Solidaridad Económica. La clave de este nuevo intento fue el reconocimiento de que para estabilizar la economía no bastaba con actuar sobre el déficit fiscal sino que era preciso actuar además sobre los componentes inerciales de las presiones inflacionarias y las rigideces institucionales que afectaban la formación de precios. En sintonía con este diagnóstico, el programa incluyó, al lado de medidas de corte ortodoxo, un esquema de concertación de precios y salarios, así como la aceleración del cambio estructural, en especial de la apertura comercial iniciada un año antes. Visto en la perspectiva de los esfuerzos por dominar la emergencia que se sucedían en América Latina, el Pacto de Solidaridad Económica de 1987 presentó dos rasgos que interesa destacar. En el plano conceptual, incorporó el nuevo enfoque que caracterizará las tentativas de ajuste de fines de los ochenta: la vinculación estrecha entre estabilización y reformas estructurales. En el plano instrumental, consistió, en la definición de Blanca Heredia, en una fórmula de control político de los principales factores de la economía. Si en el primer plano sus novedades pasaron a ser parte del clima de la época, en el segundo, en cambio, condensaron el aspecto distintivo de la experiencia mexicana, ya que los demás casos los mecanismos utilizados por los gobiernos para actuar sobre las conductas de los intereses socio-económicos tuvieron un carácter más indirecto y consistieron exclusivamente en medidas de política económica.

Durante la década de los ochenta se planteó una y otra vez en distintos países la conveniencia de los pactos sociales como mecanismos para garantizar el gobierno de la emergencia. Más allá de su justificación en términos de la teoría democrática, la propuesta recogió sus argumentos de la visión heterodoxa de los problemas inflacionarios, con su acento en los efectos de la incertidumbre económica y las prácticas de indexación de los contratos. Desde este punto de vista, la política de ingresos a través de la concertación social era una pieza indispensable para estabilizar la economía. En Brasil y Argentina, donde los economistas heterodoxos tuvieron mayor predicamento en las primeras administraciones democráticas, los líderes de gobierno no lograron, empero, suscitar la cooperación de las organizaciones corporativas, por lo que sus recomendaciones se concretaron por la vía expeditiva del decreto en congelamientos de precios y salarios de efímera eficacia.

Al llegar la oportunidad de hacer un intento semejante en México, el espacio político que tenía la élite dirigente para llevarlo a cabo era a todas luces más amplio. El control oficial sobre el movimiento sindical fue, a este respecto, un insumo crucial en el diseño del pacto social. Por otra parte, el acatamiento de las cámaras empresarias fue obtenido por medio de la decisión unilateral del gobierno de acelerar la reducción de las licencias de importación y los aranceles externos. Si bien la apertura comercial era un componente del pacto, no fue el resultado de consultas con el sector privado y, en los hechos, sirvió para forzarlo a alinearse a la política de ingresos.

No obstante, destaquemos que la efectividad de este ejercicio de discrecionalidad sobre el mundo de los negocios no fue independiente de los compromisos oficiales en materia de austeridad fiscal y futuras privatizaciones. El pacto social de 1987 fue renovado al año siguiente por Salinas de Gortari ahora en la presidencia bajo el nombre de Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y fue una herramienta central al servicio de la política de cambio estructural, que adquirió a partir de entonces un alcance más integral y un ritmo más acelerado.

La experiencia de la concertación social en México merece un comentario adicional porque sirve para poner de manifiesto algunos de los problemas del gobierno político de la transformación económica. A comienzos de los ochenta las estrategias de concertación social, como técnicas políticas para arribar a soluciones cooperativas ante los conflictos macroeconómicos, fueron objeto de frecuentes debates políticos y académicos. Las discusiones concluyeron regularmente poniendo en duda su viabilidad política, utilizando argumentos extraídos de las experiencias conocidas en los países europeos. Así se destacó que en la región es difícil encontrar organizaciones de cúpula con una envergadura y una cohesión comparable a las que sirvieron de plataforma a los casos exitosos de pactos sociales en el viejo continente. En la mayoría de los países de América Latina las asociaciones corporativas -se sostuvo- carecen de una alta densidad organizacional y se hallan fragmentadas en facciones rivales que buscan imponerse unas a otras en la busca del apoyo de las bases.¹⁰ Estas limitaciones son, en general, verdaderas aunque, a nuestro juicio, no fueron en su momento las más relevantes.

Creemos, más bien, que lo que conspiró contra la viabilidad política de las propuestas de concertación social fue que asumieron como un dato aquello que, en rigor, constituyó el problema, esto es, la existencia de un centro de poder en condiciones de tomar a su cargo la tarea de organizar los acuerdos, en otras palabras, una autoridad estatal efectiva.¹¹ En efecto, en la América Latina de los tiempos de la emergencia la figura que se recortó a menudo en el vértice del poder público fue la de unas élites gubernamentales

al frente de unas instituciones estatales debilitadas, y sin otros medios para coordinar la salida de la crisis que los recursos del liderazgo político y los poderes de excepción de la presidencia. En ese contexto, la aplicación de esos recursos y esos poderes a la reconstrucción de un principio de autoridad estatal se tradujo en un primer y drástico movimiento de exclusión o al menos, de distanciamiento de los actores políticos y los grupos sociales de los ámbitos de formación de las decisiones públicas. Tal fue el resultado de los acuerdos en las alturas de los jefes políticos Paz Estenssoro, Banzer, Paz Zamora en Bolivia, de la manipulación de las lealtades del partido de gobierno por parte de Menem en Argentina, de la táctica de fuga hacia adelante desplegada por Collor en Brasil. Distintas fueron las condiciones iniciales en México y también lo fue el desenlace. Allí la elite político-tecnocrática en el gobierno contó con un régimen político cuya solidez distintiva en la región no fue afectada por la emergencia y siguió nutriéndose de la capacidad de articulación provista por estructuras corporatistas de control vertical de intereses sociales. Constituyó, pues, una reveladora ironía que se lograra reunir la autoridad efectiva para llevar a cabo una experiencia de concertación social -no exenta, por cierto, de ritualismo- en el país donde las cuestiones relativas a la generación, mantenimiento y circulación del poder institucional se resolvían a espaldas de los desafíos del pluralismo político.

6. Colombia

La experiencia colombiana constituye un caso aparte en términos económicos (López Restrepo, 1995). A diferencia de las demás experiencias nacionales aquí reseñadas, Colombia no llegó a las reformas estructurales al cabo de la crisis de la deuda externa y del fracaso de los ajustes de corto plazo. La opción por las políticas de liberalización económica fue tardía ya que recién en 1990 hicieron su ingreso explícito a la agenda gubernamental, y lo hicieron en el marco de una coyuntura económica que no presentaba los contornos de emergencia que conocieron otros países. La ausencia de un telón de fondo semejante permitiría esperar que las autoridades públicas no recurrieran a las modalidades expeditivas y unilaterales que los demás gobiernos utilizaron para poner en marcha las iniciativas de reforma. Ello hubiera sido, por otra parte, consistente con la forma de gestión de las políticas públicas que por mucho tiempo distinguió a Colombia entre los países de la región: son numerosos los observadores que han destacado el predominio de un estilo decisorio caracterizado por la práctica de la consulta y el compromiso entre los gobiernos, la clase política y los principales intereses organizados. Sin embargo, como veremos, dicha expectativa se cumplió sólo a medias, por lo que Colombia, en términos políticos, más que un caso aparte, puede ser vista como parte de la tendencia general hacia el decisionismo gubernamental.

Frente a las dificultades de financiamiento provocadas por la crisis de la deuda externa las autoridades colombianas respondieron con el repertorio convencional de ajustes de corto plazo, pero con mejor fortuna que otros países de la región. El hecho es que a partir de 1986 el cuadro macroeconómico cambió de signo con una visible mejoría en la balanza de pagos, la cual no fue independiente de una nueva bonanza cafetalera. En cierto sentido, como lo ha indicado José Antonio Ocampo, Colombia estaba superando hacia finales de la década los coletazos de la emergencia y retomando su sendero de crecimiento (Ocampo, 1992). Pero fue precisamente entonces que se abrió paso en la agenda gubernamental la

propuesta de reorientar el patrón de desarrollo en línea con las políticas de reformas estructurales en boga.

El hecho precipitante de este alineamiento tardío fue la solicitud en 1990 por parte de la administración de Virgilio Barco, en funciones desde 1986, de un préstamo del Banco Mundial, el cual puso como contrapartida en adopción de medidas de liberalización comercial. La presión externa fue el catalizador de un consenso formado en los años previos dentro de los economistas del gobierno alrededor de la crítica neoliberal sobre los excesos de la industrialización orientada al mercado interno. La plausibilidad de este diagnóstico era en el caso colombiano menos obvia en principio que en otras economías latinoamericanas. En verdad, la singularidad del patrón de desarrollo colombiano en la región consistía en su carácter neutral, es decir, ni orientado hacia adentro ni orientado hacia afuera. Adicionalmente, en un país con fuertes intereses agrarios la industrialización nunca había tenido la prioridad que tuviera en otras latitudes. En el corto plazo, a su vez, la recuperación de las exportaciones y, entre ellas, el dinamismo de las de origen manufacturero eran hechos que parecían desmentir la visión pesimista del diagnóstico neoliberal. En breve, la propuesta de un cambio en el patrón de desarrollo no parecía ir al encuentro de problemas reales y urgentes. De allí que antes que ser vista como el desenlace en la gestión de la emergencia económica -según ocurriera en los demás países- la iniciativa de la reforma comercial lanzada en febrero de 1990 por el equipo económico desde el CONPES -Consejo Nacional de Política Económica y Social- puede ser interpretada como una propuesta claramente normativa.

El contexto político en que fue formulada era, a primera vista, escasamente auspicioso. Mientras que a partir de la mitad de los ochenta la economía se desenvolvió por un sendero positivo, en el terreno político el país se tornó cada vez más ingobernable, bajo la violencia desatada por los narcotraficantes y las formaciones guerrilleras, que alcanzó un pico entre 1988 y 1990, culminando una escalada que llevaba ya diez largos años. El anuncio de la liberalización gradual de las importaciones se produjo a cinco meses de la finalización del mandato del presidente Barco. Según lo destacara bien Andrés López Restrepo, cuando un gobierno, se aproxima a su término el margen de acción se reduce y, en los hechos, se espera que deje las decisiones trascendentes a su sucesor. Esta observación general -agrega- era todavía más pertinente en el caso de Barco, quién concluía su administración en medio de la mayor soledad debido al carácter controvertido de su política hacia los carteles de la droga y a su impotencia para detener la ola de violencia.

Paradójicamente, esta situación facilitó la iniciativa de la tecnocracia económica. Actuando con gran autonomía al interior de un gobierno en el cual el presidente había perdido casi toda capacidad de liderazgo, el CONPES implementó las decisiones de la apertura externa sin negociarlas con los sectores a ser afectados e, incluso, sin el respaldo del propio Barco, que no las compartía. Cabe señalar, empero, que el candidato con más probabilidades de ser electo en los próximos comicios, el dirigente del Partido Liberal, César Gaviria, había sido ministro de Hacienda de la administración saliente y, en esa calidad, dado su apoyo al proyecto de liberalización comercial que ahora se ponía en marcha a través de un proceso decisorio tan inusual para las prácticas políticas colombianas.

Visto en términos comparativos, es sugestivo que el examen de la experiencia de Colombia permita iluminar un rasgo que ha formado parte de la dinámica política del lanzamiento de reformas económicas en los demás países, aludimos a la intervención de equipos tecnocráticos que operan desde el vértice del aparato gubernamental y deciden

políticas en condiciones de aislamiento respecto de las influencias partidarias y las presiones corporativas. Esta tendencia, insinuada en los últimos días de la administración Barco, se hizo más nítida con la llegada de César Gaviria a la presidencia en agosto de 1990. Gaviria dio a la reorientación en curso del patrón de desarrollo un alcance más integral, complementando la apertura comercial con reformas en las políticas cambiaria, fiscal y laboral y con propuestas de privatización y racionalización de empresas públicas. Estas iniciativas iban más allá del programa económico del Partido Liberal que lo llevara a la presidencia. De hecho, durante la campaña electoral Gaviria se había distanciado del mismo, para abrazar, en cambio, la política de liberalización económica ejecutada por otros gobiernos vecinos en un esfuerzo por sumarse a la tendencia en auge en América Latina.

Lo cierto es que ni durante los debates electorales ni tampoco en el año posterior a los comicios los problemas del cambio estructural estuvieron en el centro de la atención pública. La cuestión dominante era la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, para el primer semestre de 1991, a fin de reformar la constitución en un intento por crear nuevas bases para la convivencia política de un país al borde del caos. Mientras este proceso político tenía lugar, Gaviria lanzó a partir de su asunción en agosto de 1990, un torrente de medidas drásticas y cambiantes, rompiendo con el tradicional manejo económico incrementalista de los gobiernos colombianos. Con el respaldo de la presidencia, la tecnocracia económica dispuso de un margen considerable para llevar a cabo las reformas de mercado sin necesidad de buscar consensos para ello y de negociar con las organizaciones corporativas. A su vez, el hecho de que el debate público estuviera centrado en la Asamblea Nacional Constituyente facilitó, además, que aquella parte de las reformas que necesitaba de la aprobación legislativa la obtuviera y se llevara a cabo a un ritmo acelerado sin amplia discusión política. En verdad las deliberaciones más decisivas se dieron en el seno mismo del gobierno. Gaviria incluyó en el gabinete a su adversario dentro del Partido Liberal, Ernesto Samper, un crítico del giro económico, quien animó los debates, hasta que derrotado en su tentativa por dar un sesgo gradualista a las reformas -en particular, la apertura comercial-, renunció un año más tarde, lo cual restauró la cohesión y unidad del comando reformista.

La ejecución del "revolcón" -tal fue la denominación popular del paquete de reformas- comportó ajustes sobre la marcha a la vista de la cambiante coyuntura económica externa y las reacciones sociales internas: en el terreno de la apertura externa se aceleraron los tiempos, en el de las privatizaciones y las reformas laborales las autoridades optaron por soluciones de compromiso. En resumen, la experiencia de Colombia entre 1990 y 1991 ilustra la importancia de las circunstancias políticas en la creación de las oportunidades para lanzar políticas de reforma. En un contexto diferente al de la crítica coyuntura en que se hallaba el país hubiera sido más difícil que se creara el espacio político propicio para lanzar iniciativas que salían de los límites -en forma y sustancia- de los tradicionales consensos de las elites dirigentes colombianas.

IV. LAS REACCIONES SOCIALES A LAS POLITICAS DE REFORMA

1. Introducción

Una vez incorporadas a la agenda pública y decididas por los gobiernos, las reformas estructurales se ponen en marcha a través de programas y resoluciones administrativas. Esto implica la modificación de un cierto equilibrio establecido alrededor de las instituciones económicas existentes y, en consecuencia, plantea la cuestión de cual será la reacción de quienes son afectados por los cambios. Al abordar esta cuestión reencontramos un tema que examinamos antes, la relación entre tipo de régimen y políticas de transformación. La idea, tan familiar en los años setenta, de la presunta ventaja de los regímenes autoritarios sobre los regímenes democráticos a la hora de encarar cambios de gran envergadura descansaba en una respuesta a la cuestión planteada, a saber, que en la medida en que afectarían importantes intereses creados las reformas económicas habrían de confrontarse a también importantes resistencias sociales. Formulada la hipótesis de la oposición a las reformas la superioridad de los regímenes autoritarios se imponía por definición ya que éstos cuentan con mayor margen para aplicar recursos represivos que el que disponen los regímenes democráticos ante similares circunstancias.

Congruentemente, cuando tuvieron que decidir las reformas las elites gubernamentales lo hicieron con una indisimulada preocupación acerca de las respuestas de los grupos de interés formados bajo la protección de las instituciones económicas existentes. Pero sólo para comprobar que podían contar con una tolerancia social al ajuste estructural mayor que la que habían anticipado. La constatación de una mayor tolerancia social condujo a un reexamen de los supuestos previos sobre la relación entre cambio estructural y reacciones sociales, lo cual ha estimulado una variedad de hipótesis ad hoc con las que se intenta determinar bajo qué circunstancias ello ha sido posible.¹² En esta sección habremos de utilizar algunas de ellas como hilo conductor para reconstruir las respuestas que encontraron las políticas de reforma en los países estudiados.

2. La importancia del contexto macroeconómico en que se lanzan las reformas

En un trabajo que Blanca Heredia firma en colaboración con Robert Kaufman y Carlos Basdrezch sobre el programa de ajuste ejecutado por el presidente La Madrid en México de 1987 hay una observación que puede servirnos de punto de partida (Kaufman, Bazdresch y Heredia, 1994). Refiriéndose a la actitud de los empresarios ante las medidas de liberalización comercial incluidas en dicho programa los autores destacan que la preocupación provocada por tales medidas estuvo contrapesada por los temores frente al

riesgo de la hiperinflación. En esa circunstancia, la liberalización comercial fue asumida como un precio a pagar: con todos sus costos era preferible a lo que podía venir. He aquí evocada, a nuestro juicio, una clave importante de la explicación de la tolerancia social a las reformas estructurales en estos países.

A fin de situar esta hipótesis recordemos otra vez que la búsqueda de salidas a los persistentes desequilibrios macroeconómicos en América Latina revistió, a mediados de los ochenta, un alcance más vasto. Las medidas fiscales y monetarias comenzaron a acompañarse de políticas de reforma, de manera tal que se hicieron indistinguibles los planes de estabilización y los programas de ajuste estructural. Así por ejemplo, la reducción de la protección a las industrias locales respecto de los bienes de origen externo fue incorporada a los planes antiinflacionarios con el objetivo de disciplinar el comportamiento de los formadores de precios. De este modo, la liberalización comercial pasó de ser una política de reforma en sí misma, con sus efectos distributivos propios, a formar parte de paquetes más amplios e integrados de respuestas a la emergencia económica. La misma suerte corrieron otras políticas de reforma. Unas y otras ingresaron en la agenda de los gobiernos para sumarse y hacer sostenibles los intentos ya en marcha por controlar la inflación y poner freno al déficit fiscal. Esta progresiva superposición de estabilización macroeconómica y ajuste estructural en contextos crecientemente coloreados por la amenaza hiperinflacionaria modificó las condiciones de recepción social de las políticas de reforma. Esto, a su turno, puso entre paréntesis los supuestos convencionales que postulaban una cerrada oposición a las mismas por parte de los grupos afectados.

La hipótesis de la resistencia a las reformas descansa sobre una premisa que liga las preferencias políticas de los grupos de interés con la posición que éstos ocupan en la estructura socioeconómica. El nivel de apoyo a una determinada política de cambio será pues función de los beneficios y mejoras que ésta entraña en su posición estructural. Se comprende entonces la inquietud inicial por la suerte de las reformas. La reducción de la protección arancelaria, el recorte de los subsidios fiscales al sector privado y al consumo, la privatización de empresas públicas, el desmantelamiento de las regulaciones y de las agencias estatales a cargo de ellas son todas medidas que alteran formas arraigadas de producir y de extraer rentas y perjudican la posición estructural de los grupos que se benefician de ellas. Es previsible por lo tanto, que estos habrán de movilizarse para resistirlas, alternativa tanto más plausible allí adonde la existencia de libertades públicas les provea los canales para organizar su protesta.

Esta visión escéptica del proceso de reformas en democracia se completa con un razonamiento adicional referido ahora a los dilemas de las elites reformistas. Toda opción de política incluye la formación de una coalición de apoyo que garantice su implementación. Pero en este plano es donde los gobiernos que lanzan iniciativas de reforma se confrontan con problemas políticos difíciles de resolver. En efecto, aunque son múltiples y numerosos los sectores que podrían potencialmente beneficiarse con ellas, las reformas estructurales comportan pérdidas ciertas para grupos específicos. De aquí se sigue un postulado característico en este enfoque: la marcada asimetría existente entre los ganadores y perdedores de las reformas y en consecuencia, las dificultades que surgen para la creación de coaliciones favorables a las políticas de cambio. Revisemos sintéticamente este argumento.¹³

En teoría, la asimetría entre ganadores y perdedores es observable en varias dimensiones. La primera a mencionar son los costos diferenciales de unos y otros para

organizarse y actuar en el nuevo escenario creado por las reformas. Escogiendo a título de ejemplo la política de liberalización comercial tenemos que las ganancias potenciales de esta iniciativa pueden ser amplias en términos globales pero sucede que se distribuyen sobre un gran número de beneficiarios, en particular, los consumidores, los sectores exportadores tradicionales. Los costos para organizar políticamente a este gran número son sensiblemente mayores que los que experimentan aquéllos que son perjudicados. Ciertamente, la reforma comercial implica pérdidas reales sobre grupos más delimitados y más fáciles de movilizar. La misma asimetría se verifica en el plano de los incentivos para la acción. Para cada empresa afectada por la reducción de la protección, los perjuicios pueden representar a veces la diferencia entre la supervivencia o el cierre de sus instalaciones. En cambio, desde la perspectiva de cada consumidor o cada exportador, los beneficios que le reporta el acceso a un bien importado determinado y más barato pueden no tener la magnitud suficiente sobre su economía individual como para justificar la decisión de influir políticamente. Finalmente, está la asimetría intrínseca a toda política de cambio: los perjuicios de una reforma suelen sentirse en forma inmediata mientras que sus beneficios tardan en materializarse, porque a menudo descansan sobre respuestas adicionales en el campo de la inversión y cuyos frutos maduran al cabo del tiempo. Típicamente, la liberalización comercial puede manifestarse primero en los bolsones de desempleo que surgen en torno de las industrias hasta entonces al abrigo de la competencia internacional, mucho antes de que se exprese en los puestos de trabajo a ser generados por las nuevas actividades orientadas a la exportación. De allí que, durante sus primeros tramos, los perdedores de las reformas son concretos e individualizables al tiempo en que no es siempre posible identificar a los que eventualmente habrán de beneficiarse con ellas.

De la combinación de estas varias asimetrías se deduce un hipotético escenario para los líderes de gobiernos embarcados en políticas de reformas: la decisión de transformar las instituciones económicas existentes los colocará previsiblemente frente a la resistencia de los grupos afectados, mucho antes de que puedan contraponer a ella la coalición de apoyo de los eventuales beneficiarios puesto que éstos no son fácilmente movilizables, sea porque todavía no existen, sea porque si están disponibles su organización es costosa y compleja. En un sistema democrático esta brecha temporal conspira en principio contra la continuidad de las transformaciones económicas: dado que dependen del respaldo actual de la opinión pública y los resultados de las próximas elecciones, los líderes de gobierno bien pueden interrumpir las reformas por temor a perder sus apoyos políticos, lo que concluye por asociar la democracia con el mantenimiento del statu quo.

Sin embargo, como indicamos antes, los comportamientos colectivos frente al lanzamiento de las reformas estructurales de los varios países bajo examen no se ajustaron a esas sombrías predicciones. Ello señala la necesidad de reexaminar desde una óptica distinta a los supuestos convencionales la cuestión de cómo evalúan los grupos sociales las propuestas de política pública. A este respecto es conveniente retomar ahora la observación de Heredia, Kaufman y Bazdrezch mencionada más arriba acerca de la actitud de los industriales mexicanos ante las medidas de liberalización comercial incorporadas en el plan de estabilización de 1987. Allí se nos dice que no es preciso que exista una posición favorable a la liberalización comercial para que, no obstante, se silencien las resistencias frente a ella si ésta viene incluida dentro de un paquete de políticas que promete conjurar una situación igualmente sentida por los industriales, como es la amenaza de la hiperinflación. Elaborando en términos más generales este argumento se puede afirmar que

para entender el papel de los intereses sociales en la aceptación o rechazo de las reformas estructurales hay que analizar esta política en cada contexto específico y no asumir las preferencias de los grupos sobre la base de unos intereses presuntamente "objetivos" y por lo tanto predefinidos unívocamente. Más concretamente, la actitud frente a las reformas y los cambios que estas introducen en la posición socioeconómica no están relacionados de manera directa; antes bien, están mediatizadas por la percepción y la evaluación de las consecuencias que implica el mantenimiento del statu quo.¹⁴

La referencia al contexto macroeconómico dentro del que son introducidas las reformas tiene la virtud de alterar, pues, el cálculo de los grupos sociales frente a ellas. De manera tal que los líderes de gobierno podrán contar, llegado el caso, con la aquiescencia de los sectores afectados si éstos perciben que el cambio de las instituciones económicas existentes es, a pesar de los precios a pagar, la mejor de las alternativas disponibles para detener al deterioro económico. A propósito, Dani Rodrik ha destacado que en países que sobrellevan graves desequilibrios y fuertes presiones inflacionarias, los beneficios provenientes del logro de la estabilización económica superan o compensan los efectos distributivos de las reformas comerciales (Rodrik, 1994).

Vista en perspectiva, la actitud de los industriales mexicanos no fue un caso aislado; más bien, representó un patrón característico de respuestas a las reformas a medida en que fue modificándose el contexto macroeconómico en que eran introducidas. Una buena ilustración del perfil cambiante de las reacciones sociales a las políticas de transformación económica la encontramos en las vicisitudes de las reformas estructurales en Argentina. En la sección anterior mencionamos que a mediados de 1987 la administración de Alfonsín anunció medidas de apertura comercial y de privatización parcial de empresas estatales. Aunque dichas iniciativas recogían ya la creciente conciencia de las limitaciones de los ajustes de corto plazo, la principal razón que llevó al gobierno a encararlas fue la necesidad de proveerse de financiamiento externo, para lo cual solicitó y obtuvo un préstamo del Banco Mundial. El programa de reformas ingresó a la agenda gubernamental de la mano de las cláusulas de condicionalidad atadas a los recursos financieros así obtenidos. Su anuncio, realizado en el marco de una situación económica difícil pero que aparecía todavía manejable, no fue parte de un conjunto articulado de políticas de estabilización y ajuste estructural. Carentes del carácter imperativo que les hubiera otorgado su inserción en un programa de emergencia, las diversas medidas fueron evaluadas por sus efectos distributivos propios y en un escenario de negociaciones parciales y bilaterales entre las autoridades y los sectores afectados, todo lo cual hizo más ardua la tarea de su ejecución.

El contexto macroeconómico fue otro a la llegada al poder de la nueva administración justicialista. Después de los brotes hiperinflacionarios que rodearon y acompañaron los primeros pasos de su gobierno, Menem imprimió un ritmo más acelerado a la liberalización comercial pero sin tropezar ahora con la oposición manifiesta de los industriales que, además, tampoco fueron involucrados en su implementación. A principios de 1991 se arribó a una estructura arancelaria en la que la tasa de protección promedio cayó al 10% y tanto los derechos específicos como las restricciones cuantitativas quedaron sustancialmente eliminados. Si bien subsistieron algunas llamativas excepciones -la producción de automóviles por ejemplo- el nivel de exposición de la industria argentina a la competencia externa terminó siendo mayor al registrado en el período 1976-1980, los años del experimento de liberalización económica bajo el régimen militar.

En síntesis, las circunstancias macroeconómicas en que son iniciadas las reformas a las instituciones económicas existentes condicionarán el tipo de reacciones sociales que habrán de suscitar. Allí adonde son introducidas como medidas de última instancia a fin de superar una emergencia cuya gravedad es colectivamente percibida es muy probable que no se confronten a obstáculos sociales insalvables; precisamente, la percepción del riesgo de costos superiores a los de las reformas mismas reordena las expectativas sociales y modifica por lo tanto la configuración de los apoyos y las resistencias.

Antes de pasar a la próxima sección nos interesa destacar que la conciencia del dilema entre perjuicios puntuales y ganancias globales no es una experiencia reservada en exclusividad a los grupos empresarios, como una lectura rápida de los ejemplos que hemos presentado podría dar a entender. En verdad, la ilustración más acabada de la evaluación entre alternativas que preside la recepción de los programas de reforma tiene un alcance más general, se trata de las mayorías electorales con la que la opinión pública acompaña a los gobiernos que lanzan los ajustes estructurales en medio de graves emergencias económicas (Echegaray, 1996).

3. La gestión política de los programas de reforma

El contraste temporal entre las experiencias de Alfonsín y Menem en Argentina recién anotado se puede colocar en términos más generales. Así, cuando se observa la trayectoria de los países luego de la crisis de la deuda externa se advierten dos movimientos paralelos. De un lado, el recurso por los gobiernos a políticas cada vez más intensivas en reformas estructurales. Del otro, un cambio de las expectativas sociales. El vínculo entre uno y otro movimiento son las sucesivas frustraciones en el esfuerzo por doblegar la emergencia económica que, al tiempo que estimulan la adopción de medidas más drásticas, pavimentan el camino hacia su tolerancia social por los grupos afectados. Escribiendo sobre su país, el economista peruano Richard Webb captura bien este doble movimiento cuando señala que "Mirando hacia atrás, desde 1993, el cambio de la opinión pública es notable. Fujimori es aplaudido por acciones que son más radicales que las que suscitaron tanta resistencia y crítica diez años antes" (Webb, 1994). Colocando este señalamiento en línea con lo sostenido en el punto anterior, tenemos, pues, que los intereses, las percepciones, las actitudes no están fijas, como lo postula la literatura sobre los obstáculos al cambio, sino que se transforman al compás de la experiencia colectiva de la crisis. Esta conclusión nos suministra la pista para identificar otro de los factores que gravitó sobre las condiciones de recepción social de las reformas: las tácticas políticas de las elites gubernamentales en la gestión del proceso de transformación económica.

El respaldo global y difuso a medidas que prometían dejar atrás, sea la amenaza, sea la vivencia concreta, de la hiperinflación no significó, empero, que los sectores sociales renunciaran a presionar sobre la definición de las nuevas reglas del juego económico. A su turno, las elites gubernamentales, si bien concentraron en su órbita el proceso decisorio -sólo para abrirlo a la comunidad financiera internacional y a grandes grupos económicos locales- se esforzaron, asimismo, por aliviar dichas presiones a fin de asegurar la gobernabilidad de la mutación económica en curso. Más concretamente, las elites gubernamentales hicieron política. Este es un aspecto que debe ser resaltado porque con frecuencia queda fuera de los análisis del proceso de cambio.¹⁵ En efecto, buena parte de dichos análisis ha llamado la

atención sobre la armonía existente entre el estilo decisionista de los gobiernos y la visión monoeconómica de sus asesores técnicos para concluir luego que ello condujo a la despolitización del trámite de las reformas. Sin embargo, los casos que hemos examinado ofrecen numerosos ejemplos de lo contrario. Lejos de haber sido desplazada por la lógica económica, la política jugó un papel importante contribuyendo a afrontar en mejores condiciones el doble desafío ante el que se encontraron los líderes del gobierno, llevar a cabo el ajuste estructural y, al mismo tiempo, conservar e incluso ampliar sus respaldos sociales y políticos.

Una cuestión capital para todo gobierno que lleva a cabo políticas de reforma es, de acuerdo a John Waterbury, la de calcular de qué manera el proceso de cambio habrá de afectar a los distintos miembros de su coalición de apoyo (Waterbury, 1989). Según este autor, los líderes de gobierno deberían evitar antagonizar a muchos grupos o sectores al mismo tiempo. En los casos que hemos analizado esta preocupación presidió la puesta en marcha de una variedad de operaciones políticas, cuyas condiciones de posibilidad estuvieron dadas, precisamente, por el hecho recién anotado, a saber, que los intereses, las percepciones, las actitudes no están definidas en forma permanente sino que son susceptibles de transformación y que, por ende, pueden ser políticamente manipuladas a fin de reducir las resistencias y generar apoyos.

Dentro de dichas operaciones políticas figuraron, en un lugar sobresaliente, los intentos de los líderes de gobiernos por cooptar a sus propios partidarios: entre las orientaciones de quienes los habían llevado al poder y el nuevo rumbo económico las más de las veces la falta de afinidad era inocultable, lo cual configuraba una situación potencial de conflictos que podía comprometer el trámite de las reformas a través de las instituciones. Sobre todo cuando las prerrogativas del ejecutivo no bastaban para promulgar los cambios estructurales y debían ser suplementadas por la formación de mayorías en las asambleas legislativas. Con este fin, el recurso con frecuencia utilizado fue una política de favores menudos alimentada con las fuentes del patronazgo estatal, como la distribución de cargos y empleos en la administración pública.

A pesar de la retórica oficial sobre el achicamiento del tamaño del Estado, destaca Eduardo Gamarra en su trabajo sobre Bolivia, el presidente Paz Estenssoro apeló a ese recurso para aceitar la adhesión de las máquinas partidarias reunidas en el Pacto de la Democracia de 1985 hacia la recién proclamada Nueva Política Económica. Lo mismo haría luego Paz Zamora aunque en una escala ampliada. Bajo el Acuerdo Patriótico de 1989 el líder del MIR continuó los planes de su antecesor recortando puestos de trabajo en las minas estatales pero creando nuevos ministerios y viceministerios para repartir cargos entre sus seguidores a fin de premiar la lealtad de unos y acallar la disidencia de otros. Una táctica semejante aplicó Fernando Collor en Brasil para sortear las trabas puestas por la distribución del poder institucional a sus iniciativas legislativas. Con una representación parlamentaria exigua debió negociar el apoyo de las bancadas que respondían a los caudillos políticos regionales en el terreno tradicional de la política clientelista. Así en abril de 1992, en vísperas del lanzamiento de uno de sus varios programas de ajuste, reorganizó el gabinete para poner las carteras con mayor número de empleos y de fondos discrecionales a disposición de sus aliados en el Congreso.

Una operación más vasta y ambiciosa para reducir resistencias y generar apoyos fue la que orquestó Carlos Salinas al acceder a la presidencia de México en 1988. Para entonces, la crisis y el prolongado ajuste habían erosionado la eficacia electoral del PRI, al punto que

su victoria en los comicios de julio de ese año estuvo empañada por las sospechas de fraude. Para revertir esta situación Salinas promovió la reestructuración del aparato priísta tradicional con vistas a debilitar a los sectores resistentes al cambio y crear nuevas organizaciones y liderazgos bajo la tutela directa de la elite tecnocrática dirigente. Un instrumento clave de esta segunda estrategia fue la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad. El PRONASOL consistió en un programa de trabajos públicos y de asistencia social y alimentaria dirigido a los sectores más vulnerables de la población de las áreas rurales y las zonas urbanas más deprimidas gestionado por una red de comités y operadores locales organizada desde la presidencia. A través de este operativo, generosamente financiado, Salinas logró en los sucesivos comicios recuperar los apoyos electorales perdidos y puso asimismo los cimientos de una maquinaria política paralela al partido oficial.

Diferentes en envergadura, y con objetivos más limitados que los del PRONASOL, varios fueron los programas focalizados de alivio a la pobreza que llevaron a cabo los diversos gobiernos.¹⁶ Ejemplos de estos programas son los fondos de inversión social, que comenzaron por implementarse en Bolivia en 1986 y luego se extendieron a otros países. Si bien no anularon los costos más flagrantes de la emergencia, arrojaron resultados políticos que sirvieron para desplazar del horizonte de las elites gubernamentales la perspectiva tan temida de incontrolables explosiones sociales.

Examinando ahora las medidas de reforma propiamente dichas se advierte que cuando su diseño se acompañó con incentivos que apuntaron a influir sobre la percepción de los intereses afectados se pudo neutralizar las resistencias iniciales. El caso más conspicuo es el de las políticas de privatización, cuyo anuncio suscitó, invariablemente, la oposición de los trabajadores y los sindicatos de las empresas estatales. En Colombia en abril de 1992 los trabajadores de la empresa estatal de teléfonos lanzaron una huelga en protesta contra su privatización. Durante una semana el país estuvo sin comunicaciones con el exterior, hasta que finalmente el gobierno cedió y modificó su proyecto original limitando la privatización a los servicios de larga distancia y la telefonía celular. En Argentina la venta de las compañías de teléfonos y de transporte aéreo comercial decididas en 1990 por el gobierno de Menem estuvo rodeada igualmente de fuertes conflictos laborales. En contraste, la segunda ola de privatizaciones después de 1991 tuvo un trámite más pacífico, facilitado porque se hizo efectiva la promesa de distribuir acciones de las futuras empresas privatizadas entre los trabajadores e, incluso, porque se dieron facilidades a los sindicatos para participar en la compra de activos estatales. En Brasil, Collor autorizó a los fondos de pensión de los trabajadores de las empresas estatales a intervenir en las licitaciones, lo cual debilitó la cohesión del frente sindical y ayudó a despejar la vía a su programa de privatizaciones. Otra demostración de las dificultades que enfrentó esta política de reforma pero también de los esfuerzos de los líderes de gobierno por contornearlas la encontramos en Bolivia.

Desde el viraje de Paz Estenssoro en 1985 el consenso en favor de la estabilización y el ajuste se extendió en los círculos gobernantes bolivianos. Respecto del futuro de las empresas públicas no existió, en cambio, la misma unanimidad. La modificación del statu quo en este terreno fue casi nula y esto se correspondió con el rechazo generalizado de la opinión pública a la enajenación de los activos estatales. La situación macroeconómica tampoco puso demasiada presión debido a los resultados positivos alcanzados en la reducción del déficit fiscal y la inflación. Fue en el período 1990-1992 que el tema entró de lleno en la agenda de la administración de Paz Zamora, en parte por su necesidad de enviar señales claras del compromiso con el nuevo modelo económico, en parte también por la inquietud

existente en el Banco Mundial y el FMI por la tibieza oficial en este capítulo de las reformas (Requena, 1996). En 1990 el FMI condicionó la oferta posterior de financiamiento a la reestructuración de las empresas pública. La reacción de las autoridades bolivianas se conoció en marzo de 1992 cuando ya sobre el final de su mandato Paz Zamora logró aprobar la ley de privatizaciones. De inmediato comenzó el proceso pero por el camino que despertaba menos controversia, la venta de empresas medianas y pequeñas de carácter industrial que operaban en mercados competitivos. El problema en torno de las privatizaciones estaba radicado en las empresas públicas que explotaban recursos naturales u ofrecían servicios en condiciones de monopolio en la minería, el petróleo, los transportes, la electricidad. A siete años del inicio del cambio del rumbo económico aquí los conflictos seguían tan vivos como siempre.

Paz Zamora procuró sortear las resistencias proponiendo para los monopolios públicos un mecanismo alternativo a la simple privatización, la fórmula de la capitalización. Este esquema exigía de los eventuales inversionistas el aporte del 100% del valor de mercado de las empresas para de esta manera convertirse en propietarios del 50% de las mismas y obtener el control de su gestión. La fórmula de la capitalización fue incorporada a la ley de 1992 pero no le ahorró al gobierno la protesta de la oposición, encabezada ahora por la central obrera boliviana que, de vuelta de sus derrotas iniciales, logró montar la presión política necesaria para bloquear su implementación. A la distancia, hoy diríamos mejor que la intervención sindical apenas consiguió demorarla pues el sucesor de Paz Zamora, el presidente Gonzalo de Losada, retomó la iniciativa con la aprobación de la ley de capitalización en febrero de 1994.

El nuevo marco normativo modificó el esquema anterior con la mirada puesta en el objetivo de aislar a la oposición sindical y ganar apoyos en la opinión pública. Así mantuvo lo estipulado con relación a los aportes de capital requeridos al inversionista privado y a la entrega a éste del 50% de los activos de las empresas. La novedad consistió en la decisión de distribuir gratuitamente entre la población adulta del país el 50% restante de acciones pertenecientes al Estado. Este ensayo de "capitalismo popular", a ser gestionado por fondos de pensión, representó toda una innovación; su único antecedente en la región estaría en la experiencia parecida realizada en Chile por el régimen de Pinochet. Tanto allí como en Bolivia el desafío puesto por las ideologías socialistas prevalecientes en el movimiento obrero condujo a asociar la transformación económica con incentivos a la afirmación de los derechos de propiedad. El hecho es que, hacia principios de 1996, había empezado la reforma del área estratégica de los monopolios públicos con la capitalización de la actividad de generación de energía de las empresas de electricidad, la empresa de telecomunicaciones y la empresa de transporte aéreo y ferroviario.

El margen de maniobras de las elites gubernamentales en la gestión política del cambio estructural aumentó con el despliegue del proceso de reformas en varios frentes simultáneos. Como bien lo ha indicado Blanca Heredia, ello hizo posible el tránsito de una lógica de juegos parciales sector por sector, cargada a menudo en contra de los gobiernos, a una estrategia de negociaciones multisectoriales que se armó en torno de un paquete de concesiones recíprocas. Bajo este esquema grupos que eran perjudicados en un área podían ser retribuidos en otra neutralizando los obstáculos políticos puestos por las asimetrías entre ganadores y perdedores. Una ilustración de este mecanismo la tenemos en las iniciativas oficiales dirigidas a reducir los costos del trabajo lanzadas en paralelo a la ampliación del grado de exposición de las industrias locales a la competencia internacional. Entre los

ejemplos a citar a este respecto hay uno que se distingue claramente por su significación económica y política: la adecuación de los programas de privatización de empresas públicas de servicios de manera tal de facilitar la participación de grandes grupos económicos que hasta entonces eran proveedores privilegiados de insumos de dichas empresas o podían ser afectados por la apertura comercial. De hecho, el acceso a esta nueva y promisoría área de negocios en condiciones de virtual monopolio fue orquestado a los efectos de galvanizar el respaldo del sector privado más poderoso. Aquí la gestión política de las reformas aparece revistiendo un carácter más ofensivo: el objetivo no está puesto tanto en la preservación de los apoyos previos como en la inclusión de nuevos componentes en la coalición gobernante.¹⁷

Mencionemos ahora otra variante de las tácticas políticas con las que los líderes de gobierno procuraron desorganizar las resistencias y mantener apoyos: la administración de la agenda de reformas con el fin de escalonar en el tiempo los costos del ajuste para no afectar a sectores importantes de su coalición política. Destaquemos de inmediato que el uso de este recurso no estuvo siempre a su arbitrio. Ya señalamos antes que la persistencia o la agudización de los desequilibrios macroeconómicos fue imponiendo, en verdad, el ritmo de los cambios estructurales, recortando el espacio de las políticas gradualistas. Sin embargo, cuando pudieron hacerlo, las elites gubernamentales trataron de dosificar el alcance de las reformas y de evitar la acumulación de conflictos.

Así, al echar una ojeada de conjunto a las transformaciones económicas se puede detectar la supervivencia de instituciones que contradicen el talante liberalizante de las políticas gubernamentales. Entre ellas, y en un lugar llamativo, están las garantías corporativas que benefician a las organizaciones sindicales, como el monopolio de la representación y el manejo de fondos económicos. Es verdad que no han faltado los intentos por suprimirlas; citemos aquí la reforma de la Ley Federal de Trabajo durante la presidencia de Salinas en México y las propuestas de desregulación de las obras sociales sindicales en Argentina con Menem. Pero dichos intentos terminaron, generalmente, en negociaciones entre los gobiernos y los sindicatos que culminaron en concesiones recíprocas. Los sindicatos se allanaron a la introducción de medidas que flexibilizaban los contratos individuales de trabajo, al tiempo que los gobiernos mantuvieron o reforzaron las prerrogativas institucionales de las organizaciones obreras.

Esta política de intercambios se puso claramente de manifiesto en el desenlace de la reforma laboral iniciada por César Gaviria al llegar a la presidencia de Colombia en 1990. Una pieza clave de la reforma laboral consistió en la eliminación de normas que convertían la estabilidad en el empleo en una situación de práctica inmovilidad tras diez años de trabajo al volver altamente oneroso el despido una vez transcurrido ese lapso. Si bien inspirada en las necesidades de las empresas, el gobierno justificó la supresión de dichas normas argumentando que se habían vuelto en contra de los trabajadores porque los empresarios despedían con frecuencia a sus empleados poco antes de que se cumplieran los diez años de antigüedad en sus puestos de trabajo. Conocidas las intenciones del gobierno, los sindicatos se opusieron a la reforma laboral en nombre de los derechos adquiridos y la principal confederación obrera, la CUT, organizó una jornada de protesta en noviembre de 1990. La iniciativa sindical se produjo en un momento político, los debates sobre la próxima reforma de la constitución, que le restó respaldo en la opinión pública y, en los hechos, la administración gubernamental salió airosa de esta prueba de fuerza.

No obstante ello, Gaviria convocó de inmediato a los dirigentes de la CUT para discutir los cambios de las normas laborales. Al final de las negociaciones, la CUT y las demás centrales obreras endosaron los términos de la reforma auspiciada por el gobierno pero reclamaron y obtuvieron medidas que reforzaban los derechos colectivos, como el reconocimiento automático de la personería jurídica de los sindicatos y la ampliación del período de huelga. Consideradas en términos generales, las reformas laborales en la última década avanzaron en forma desigual, de un lado aumentaron la disponibilidad de la fuerza de trabajo en sintonía con las demandas de la reorganización productiva; del otro, preservaron, sin alterar sustantivamente como eran sus propósitos, las garantías institucionales a la acción de los sindicatos.

Los esfuerzos de las elites gubernamentales por encapsular los focos de disconformismo fueron potenciados, además, por un rasgo característico de la reacción de los intereses afectados: el oportunismo. El examen de las experiencias consideradas revela que, ante la intensificación del ajuste estructural, fue habitual que las empresas y los sindicatos procuraran influir a fin de obtener arreglos preferenciales en lugar de cerrar filas y presionar a través de la acción colectiva. Entre los múltiples ejemplos de este comportamiento la experiencia de Colombia puede ser evocada nuevamente con respecto a la reacción de los empresarios al momento de la aceleración de la liberalización comercial en agosto de 1991. Poco tiempo antes, en el mes de julio, las trece principales organizaciones empresarias de Colombia decidieron, por primera vez en su historia, federarse en una central nacional, el Consejo Gremial Nacional. El objetivo era formar un frente común para negociar con las autoridades gubernamentales la política de apertura. Sin embargo, una vez que el gobierno puso en marcha unilateralmente su decisión de acelerar la apertura comercial, cada una de dichas organizaciones respondió por su cuenta, procurando poner a salvo sus intereses particulares, de modo tal que el Consejo Gremial Nacional tuvo una fugaz existencia. Reacciones como ésta permitieron que los líderes de gobierno contaran con la latitud necesaria para calibrar su política de concesiones y exenciones, utilizándola para acentuar las tensiones y divisiones al interior de los empresarios y los trabajadores.

Este último ejemplo, en el que el comportamiento oportunista de los intereses afectados facilita la táctica de "divide y reina" de los elencos reformistas, nos da el pie para retomar ahora desde un ángulo distinto la discusión de la hipótesis convencional de cuño economicista sobre las reacciones sociales a las políticas de reforma presentada al comienzo de esta sección. Hasta aquí hemos discutido una de sus premisas principales, la que afirma que el nivel de apoyo o de oposición a las medidas gubernamentales está en función directa de las ganancias o las pérdidas que tales medidas comporten para la posición socioeconómica de los grupos sociales. En su lugar, hemos argumentado que los dos términos de la ecuación no están colocados en una relación directa; más bien, están mediatizados por el ejercicio de comparación a través del cual los grupos sociales evalúan las políticas de reforma y sus consecuencias de acuerdo a las alternativas existentes, alterando el cálculo de costos y beneficios. Sin embargo, en esta discusión nos hemos mantenido implícitamente dentro de la otra premisa que completa el razonamiento de la hipótesis convencional; nos referimos a aquella que postula que también hay una vinculación directa entre la toma de posición frente a medidas gubernamentales y la respuesta política a las mismas. Esta visión de la dinámica de la acción colectiva nos parece excesivamente simplificada y entendemos que

requiere ser igualmente revisada para un mejor entendimiento de las reacciones sociales al interior de los procesos de cambio económico.

A los efectos de esta revisión es útil la perspectiva que nos abre el concepto de "estructura de oportunidades políticas".¹⁸ Este concepto llama la atención a las dimensiones del contexto político que, al influir sobre las expectativas de éxito o de fracaso, estimulan o desalientan el recurso a la movilización por parte de los grupos sociales. Aquí la clave analítica es bien diferente de esa suerte de automatismo por el cual en la hipótesis convencional la oposición a las reformas se transforma sin más en comportamientos de resistencia. Sidney Tarrow ha indicado que son tres las dimensiones más relevantes del contexto político que gravitan sobre la decisión de convertir actitudes subjetivas en respuestas activas: las vías de acceso para canalizar las demandas, la existencia o no de aliados potenciales, la estabilidad de la coalición política en el poder.

Vista a través de estas dimensiones la estructura de oportunidades políticas que caracterizó el lanzamiento del ajuste estructural estuvo, en principio, lejos de favorecer la reacción social de los sectores afectados. Con relación a la primera dimensión, típicamente institucional, señalemos que el predominio del ejecutivo y su gabinete técnico en el proceso decisorio trajo aparejada la clausura de las ventanillas sectoriales del aparato estatal por medio de las cuales los grupos de interés acostumbraban a canalizar sus demandas y jugar sus influencias. El cierre de esas vías de acceso a las decisiones tuvo efectos desmovilizadores porque, como lo ha observado John Waterbury, en el trabajo citado más arriba, muchos de los intereses afectados por las reformas ganaron voz más por obra de actos del Estado que por tener un *ethos* organizacional propio construido desde las luchas sociales. Es revelador que los casos de resistencia más notorios hayan sido protagonizados precisamente por movimientos de bases obreras con larga tradición militante, como los mineros bolivianos.

Pero esas mismas experiencias, que contrastan con el clima de aquiescencia que acompañó la política de transformación, nos muestran asimismo el impacto de la segunda dimensión del contexto político que, recordemos, aludía a la existencia o no de aliados potenciales. En efecto, la aplicación selectiva de premios y castigos por parte de los líderes de gobierno, según ilustramos antes, hizo que importantes organizaciones y liderazgos fueran cooptados y, al final, neutralizados. Y ello, a su vez, condujo a que los esporádicos movimientos de protesta se desangraran en medio del mayor aislamiento o a que numerosos de los intereses afectados carecieran de medios para trasladar sus demandas a la arena política. En este sentido, el comportamiento cooperativo de la CTM mexicana y de las grandes organizaciones obreras argentinas hacia las políticas de ajuste lanzadas desde gobiernos políticamente amigos tuvo por efecto levantar barreras a la acción colectiva de los sectores laborales.

Haciendo un balance rápido de las experiencias examinadas podría afirmarse que los problemas ligados al mantenimiento de la coalición gobernante, nuestra tercera dimensión, fueron los que ampliaron ocasionalmente las oportunidades políticas para los intereses afectados. Las urgencias electorales de los líderes de gobierno proveyeron a menudo el terreno propicio para que éstos avanzaran sus reivindicaciones, utilizando la amenaza de huelga o manifestaciones abiertas de protesta. Además, en medio de las circunstancias cambiantes en las que se desenvolvió el ajuste estructural, más de una vez los líderes de gobierno se vieron en aprietos en el timón de la economía, lo cual estimuló las presiones sobre sus políticas. Estas restricciones temporarias en su capacidad de iniciativa se

resolvieron, con frecuencia, a través de correcciones en el margen en el programa de reformas. En definitiva, el curso de la transformación económica se mantuvo, sostenido por la falta de alternativas creíbles y facilitado por la naturaleza fragmentaria y débil de las resistencias sociales.

4. Sobre el carácter bifronte del proceso de cambio

Las ilustraciones que hemos ofrecido de la gestión política de los programas de reforma pueden servir, adicionalmente, para iluminar una faceta con frecuencia soslayada: el carácter bifronte del proceso de cambio.

El uso frecuente de la expresión "el colapso del patrón de desarrollo hacia adentro y promovido por el Estado" ha llevado a que el proceso de cambio fuera concebido como una operación parecida al acto de pintar un cuadro sobre los bastidores de una tela en blanco siguiendo un modelo predefinido. Es verdad que la crisis de la deuda externa y los intentos por superarla asentaron un golpe terminal al funcionamiento del orden económico que se levantó a partir de la posguerra, forzando la búsqueda de alternativas. Pero no es menos cierto que esa búsqueda no se realizó en medio de una *tabula rasa* sino que avanzó en el contexto delimitado por las instituciones políticas y las prácticas sociales preexistentes. Lo que significa que la selección de nuevas políticas estuvo presidida por el peso de los legados institucionales y los arreglos informales del pasado.¹⁹

La importancia del pasado en el proceso de transformación ha sido un tema recurrente en la literatura y en la práctica de las reformas. Pero a menudo ha sido abordada desde una visión teleológica, en términos de los obstáculos al cambio. Más que poner el acento sobre esta cuestión que, a la postre, se reveló menos significativa -según lo atestigua la naturaleza fragmentaria y débil de las resistencias al ajuste estructural- nos interesa privilegiar otra dimensión del pasado: nos referimos a la existencia previa de un repertorio de estrategias para resolver los problemas del cambio y asegurar su gobernabilidad. La disponibilidad de estrategias fundadas sobre pautas históricamente establecidas de mediación entre Estado y sociedad probó ser un insumo crucial para la gestión política de la transformación económica.

En efecto, al tener que afrontar los dilemas del ajuste estructural los líderes de gobierno apelaron pragmáticamente a la eficacia de recursos políticos ya probados, como el clientelismo, las prácticas patrimonialistas, las redes corporatistas y también las artes inagotables del liderazgo populista. De esta manera, el proceso de cambio siguió -usando palabras de David Stark- más la lógica del *bricolage* que la del diseño arquitectónico; en lugar de un reemplazo liso y llano del orden anterior, la modalidad predominante del cambio consistió en una combinación de viejos y nuevos elementos, a primera vista contradictorios pero, en definitiva, mutuamente solidarios en el corto plazo (Stark, 1994).

En la sección previa ofrecimos algunas ilustraciones de esa combinación de viejos y nuevos elementos. Brevemente recordemos en Bolivia el uso de las fuentes de patronazgo estatal en las administraciones de Paz Estenssoro y Paz Zamora para lubricar el respaldo de sus partidarios al programa de liberalización económica. En Brasil los promotores de las reformas en el gobierno debieron asimismo intercambiar con los caudillos políticos regionales la concesión de cargos y fondos públicos por votos en la asamblea legislativa. En México el programa PRONASOL lanzado por el presidente Salinas constituyó también un

ejemplo en escala ampliada de la metamorfosis de las antiguas prácticas clientelistas en el marco del proyecto reformista. Al igual que el clientelismo, el largo arraigo de los vínculos corporatistas entre sindicatos y Estado en México y Argentina jugó un papel instrumental en la implementación de las reformas, mostrando que los sindicatos no sólo movilizan sino que también desmovilizan y que, en ausencia de su colaboración, las tareas de la transformación económica son potencialmente más arduas. La referencia a esta mezcla de continuidad y cambio es explícita en la conclusión del examen de las privatizaciones en Bolivia hecho por Eduardo Gamarra. Luego de destacar la baja transparencia de los procedimientos, en beneficio de personajes ligados a los círculos gobernantes, Gamarra sostiene que "la experiencia de Bolivia pone de manifiesto cómo la dinámica de la política patrimonialista tradicional puede muy bien articularse con la lógica 'moderna y racional' de la privatización".

Finalmente, en esta descripción del carácter bifronte del proceso de cambio hay que mencionar la naturaleza proteica del populismo, que ha reemergido con el vigor de siempre en los países donde ha sido un rasgo permanente de su vida política, pero ahora lo ha hecho para presidir -como ocurre en Argentina- la vasta reorganización de las instituciones económicas que contribuyera a establecer en el pasado. Aquí aludimos al populismo en su acepción propiamente política, un estilo altamente personalizado y plebiscitario de gestión del poder. Como tal, el populismo es un recurso que puede reducir las zonas de incertidumbre colectiva provocadas por las coyunturas de cambio, esto es, la identificación con fuertes liderazgos puede generar confianza y una perspectiva de futuro en situaciones de otro modo dominadas por el temor y la inseguridad. Ello, a su turno, deposita en los líderes populistas la posibilidad de redefinir las orientaciones y actitudes de sus seguidores con vistas a extraer de ellos el apoyo o la tolerancia a las reformas y asegurar, así, la sustentabilidad política del proceso de cambio.

El repertorio de estrategias que hemos brevemente revisado no estuvo disponible con la misma variedad y rendimiento en todos los casos. En cada país, los líderes de gobierno armaron sus propio *bricolage*, utilizando la caja de herramientas políticas a su alcance para abrir el paso a las reformas estructurales. El perfil del orden económico que fueron forjando las reformas estructurales se recortó, pues, sobre la sombra proyectada por la supervivencia de formas tradicionales de mediación política. De allí el desenlace que nos confronta, a los observadores, con países que son cada vez más diferentes y, al mismo tiempo, tan sugestivamente familiares.

V. TRANSFORMACION ECONOMICA Y ESTILOS DE GOBIERNO

1. Introducción

En la revisión de las experiencias de lanzamiento de políticas de reforma hemos constatado un fenómeno recurrente: el recurso a un estilo de decisión fuertemente centrado en el ejecutivo y en sus poderes discrecionales de intervención. Así definido, el fenómeno en cuestión puede ser visto como la expresión de un *policy style*. Con este término en la literatura académica se alude a las formas características que, en los diversos contextos nacionales, adopta la decisión y ejecución de las políticas públicas (Richardson, 1982). Quienes han desarrollado el concepto de *policy style* han distinguido, entre sus varias dimensiones, la que hace referencia al tipo de relación que los gobiernos establecen con los demás actores extragubernamentales en el proceso de las políticas públicas. A partir de esta dimensión se distinguen los gobiernos entre aquéllos más inclinados a imponer sus decisiones y los otros más inclinados, por el contrario, a buscar la consulta y el acuerdo. El concepto de *policy style* persigue enraizar estas inclinaciones alternativas en la cultura institucional prevaleciente, de manera que éstas resultan, en definitiva, menos de las conductas idiosincrásicas de los líderes de gobierno individualmente considerados y más de la influencia de las formas tradicionales de concebir y practicar la gestión de las políticas públicas tal como se han sedimentado a través de gobiernos sucesivos.

A este respecto es útil mencionar aquí la perspectiva que aportan los debates contemporáneos acerca de los regímenes de gobierno.²⁰ Central a estos debates es la idea de que las estrategias y preferencias de las élites gubernamentales están fuertemente influidas por los arreglos institucionales que estructuran el marco en el que hacen sus opciones de política. Congruentemente, es posible afirmar que el sistema de incentivos incorporado en la fórmula presidencialista predominante en la región introduce un sesgo característico en el proceso decisorio de las políticas públicas, esto es, promueve y facilita un estilo unilateral y escasamente consultativo por parte de los líderes de gobierno. Lo promueve al asignar al presidente además del papel de jefe de gobierno la condición de jefe de Estado: el hecho de percibirse como representante de toda la nación tiende a llevar a los presidentes a un comportamiento autocentrado, colocando la legitimidad de sus decisiones por sobre las aspiraciones de los partidos y las demandas de los grupos de interés. Lo facilita, a su vez, porque la tendencia virtual a la acción discrecional de la presidencia se acompaña en las reglas y prácticas constitucionales por un conjunto de recursos de poder que inclina el equilibrio del proceso decisorio en su favor.

En este sentido, cabe concluir que la modalidad decisoria observada en el lanzamiento de las reformas estructurales no constituye un fenómeno novedoso y sí es, en cambio, la manifestación de un estilo arraigado de gestión de políticas públicas. Los estudios

sobre el gobierno de la economía que se ocupan de períodos previos a los aquí considerados son coincidentes en una constatación: la tendencia de los ejecutivos a circunvalar la consulta a los grupos de interés y a los bloques partidarios en el congreso y a actuar en forma excluyente, siguiendo los consejos de sus asesores técnicos.²¹ Típicamente, este *policy style* fue visible en los años dorados del desarrollismo, y ha sido visto como una salida al dilema que enfrentaron las elites gubernamentales de la época, tironeadas entre las demandas distribucionistas de los grupos de interés y las presiones clientelistas de los partidos, por un lado, y por el objetivo de redireccionar las inversiones públicas hacia proyectos de modernización de largo plazo, por otro (De Oliveira y Geddes, 1987). Es sugestivo que esa forma de gobernar haya vuelto a reiterarse en momentos en que los países están envueltos otra vez en los desafíos de políticas de transformación que, aunque de diferente signo, apuntan también a alterar las reglas de asignación de los recursos económicos.

El paralelo histórico que es posible identificar entre los programas de modernización desarrollistas y las reformas neoliberales en lo que se refiere a sus modalidades decisorias provee un segundo ángulo para dar cuenta de las características del *policy style*: la naturaleza de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, que ocupa un lugar importante en la literatura dedicada al estudio de las políticas públicas, se afirma que la naturaleza de las mismas gravita fuertemente sobre las formas con que son procesadas políticamente. Esta perspectiva está resumida en la fórmula *policies determine politics*.²² Esto es, diferentes tipos de políticas públicas promueven diferentes pautas de interacción política entre el gobierno y los actores extra-gubernamentales. A los efectos de nuestro argumento, la variedad de políticas públicas que suelen distinguirse en la literatura podrían ser sumariamente reducidas a una dicotomía principal, políticas que suponen reacomodamientos distributivos dentro del sistema de reglas asignativas existente y políticas cuyo objetivo es redefinir el propio sistema de reglas.

En las primeras el proceso decisorio se desenvuelve a través de la interacción entre los actores involucrados y reconocidos en el sistema político. Estas interacciones de los líderes de gobierno, la burocracia pública, los bloques parlamentarios, los grupos de interés pueden tener por ámbito distintas sedes institucionales, desde la deliberación en las asambleas legislativas hasta las prácticas más o menos informales de las comisiones consultivas sectoriales. La naturaleza del segundo tipo de políticas públicas tiende a generar un estilo decisorio diferente porque se trata de políticas de cambio institucional e implican, por consiguiente, una redistribución de poder, es decir, la creación de una nueva constelación de ganadores y perdedores. En este caso, las principales decisiones serán previsiblemente elaboradas en ámbitos cerrados al acceso de los intereses organizados y habrán de adoptarse en el vértice del poder gubernamental.

Combinando, pues, las dos perspectivas que hemos mencionado tenemos que el estilo decisorio centrado en el ejecutivo que presidió la puesta en marcha de las reformas reflejó, de un lado, las inercias de la cultura institucional predominante en la región y del otro, la lógica política que acompaña a las experiencias de cambio estructural. Un rasgo adicional a ser destacado, y que completa el perfil de ese estilo decisorio, es el lugar sobresaliente desempeñado por los gabinetes técnicos en la órbita del poder ejecutivo. Los desafíos de la crisis primero y los de la reorganización del patrón de desarrollo después proyectaron a posiciones de más visibilidad e influencia a los expertos en el análisis y diseño de políticas económicas. Los tiempos del ajuste estructural han sido también los tiempos de la

tecnocracia económica. Esto, a su vez, reforzó el componente decisionista debido a la tendencia de los expertos a invocar el bienestar de la economía y de la nación como un todo para justificar las reformas y a tratar las manifestaciones de disconformismo como expresiones del particularismo de los grupos de interés y la miopía electoral de los partidos.

A partir de lo que hemos dicho sobre los factores políticos que dieron forma al proceso decisorio en el lanzamiento de las reformas nos interesa ahora trazar la trayectoria seguida desde entonces por las relaciones entre los gobiernos y los actores extra-gubernamentales. En términos generales es posible afirmar, con Joan Nelson, que la dinámica de dichas relaciones estuvo pautada por los cambios operados, de un lado, en el contexto político y, del otro, en las características mismas de las reformas (Nelson, 1996).

Respecto de los cambios en el contexto político ya indicamos en la sección II de este trabajo la gravitación que tuvo la coyuntura de emergencia que sirvió de marco a los comienzos del proceso de estabilización y ajuste estructural. La atmósfera de crisis facilitó entonces la concentración de la autoridad de decisión en el ejecutivo y la paralela reducción de la influencia de otras instituciones y actores en el sistema político, las legislaturas, los partidos, los sindicatos, las asociaciones empresarias; Sólo algunos segmentos del mundo de los negocios mantuvieron o incrementaron incluso su peso sobre el diseño de las políticas públicas. El contexto político que permitió el recentramiento de la autoridad de decisión fue cambiando a medida que se alcanzó a estabilizar la economía e implementar las primeras reformas estructurales.

La estabilidad económica, en particular, diluyó la sensación de aguda crisis y ello, a su turno, produjo un reordenamiento en las relaciones entre los gobiernos y los actores extra-gubernamentales. Durante la fase inicial, los partidos de la coalición gobernante habían actuado como una suerte de defensa de retaguardia de los intereses del ejecutivo en el Congreso. Si los líderes de gobierno pudieron entonces descontar o contornear la opinión de sus partidarios en las legislaturas fue porque éstos ofrecieron el acompañamiento con el que los bloques oficialistas secundan a los primeros ministros en los sistemas parlamentarios, y les dieron los instrumentos de política para intervenir en la emergencia. Con el cambio del contexto político, el monopolio de la iniciativa siguió en manos del ejecutivo y sus asesores técnicos; sin embargo, en repetidas ocasiones el Congreso dejó de funcionar como un mero convalidador de decisiones tomadas sin su participación. El desplazamiento de la atmósfera de crisis a un segundo plano hizo que afloraran las dudas o discrepancias que las reformas neoliberales continuaban suscitando en unos cuadros partidarios socializados en creencias económicas de signo opuesto. Todo ello tuvo por efecto no un cambio de rumbo en las políticas pero sí un aumento en los costos de negociación de su proceso decisorio, que fue visible en la introducción de enmiendas o en el alargamiento de su trámite legislativo.

Un reordenamiento de similares consecuencias se produjo en las relaciones con los grupos de interés. El ciclo de estabilidad y reactivación económica al que entraron la mayoría de los países a principios de los noventa trajo alivios y beneficios para el conjunto de la población. No obstante, muchos sectores dentro de ella siguieron sobrellevando el impacto de la primera ola del ajuste con caída de salarios, incremento del desempleo, deterioro de las prestaciones sociales y, en el terreno de las empresas, con problemas de supervivencia y de competitividad en el escenario de la economía abierta. El nuevo contexto político permitió que los intereses afectados reagruparan fuerzas y que su malestar encontrara eco en los medios de comunicación y las legislaturas. De este modo, las quejas y demandas

suscitadas por los problemas pos-ajuste consiguieran filtrarse en los ámbitos cerrados de toma de decisiones del ejecutivo, agregando nuevas cuestiones a su agenda.

En síntesis, la mudanza en el patrón de relaciones entre los gobiernos y los actores extra-gubernamentales ha llevado a que el ritmo de las reformas sea más lento. En la actualidad, el escenario político en el que se desenvuelve el proceso de transformación es más matizado que el que fue condensado en la imagen de un ejecutivo que adopta políticas sin compartir decisiones ni rendir cuentas. Aunque este estilo de gestión puede observarse entre los líderes de gobierno, lo que se observa igualmente son sus dificultades para desplegarse plenamente en un contexto político que se ha modificado. A ello hay que agregar el segundo tipo de condicionamientos que fue mencionado: el cambio en las características de las reformas.

La política de hechos consumados a través de decretos presidenciales y las tácticas alarmistas utilizadas para obtener la rápida aquiescencia de las legislaturas se acomodó bastante bien a las primeras iniciativas del ajuste estructural. Nos referimos a la suma de medidas macroeconómicas, recortes de subsidios y supresión de controles, cambios en las tarifas arancelarias y los regímenes de importación, reformas impositivas y transferencias de empresas -industriales y financieras- desde el sector público al ámbito privado al que, en muchos casos, originalmente pertenecían. Pero la transición en la agenda gubernamental a reformas más complejas desde un punto de vista institucional y administrativo ha traído aparejado la necesidad de apelar a un estilo de gestión diferente. La privatización de grandes empresas de servicios públicos y el establecimiento de marcos regulatorios, la reforma del sistema de seguridad social, la flexibilización del mercado de trabajo son, entre otras, ejemplos de iniciativas que involucran a una variedad de actores y agencias a distintos niveles del sistema de gobierno. La existencia de numerosos partícipes y, con ellos, también de numerosas oportunidades de veto requieren de los líderes de gobierno dosis mayores de consulta y persuasión a lo largo de la cadena decisoria para implementar esta segunda ola de reformas.

2. Los casos nacionales

Habiendo esbozado en términos generales las tendencias actuales que marcan la dinámica política del proceso de cambio nos interesa ilustrar ahora brevemente cómo éstas se reflejan en los diversos casos nacionales (Heredia, 1995; López Restrepo, 1995; Torre y Palermo, 1995; Gamarra, 1995; Sola, 1995). Comenzando por Bolivia, allí tenemos que el arribo de Gonzalo Sánchez de Losada a la presidencia en 1993 puso de manifiesto las modificaciones producidas en el clima general del país. Una primera evidencia la aportó la campaña electoral de quien fuera el arquitecto de la Nueva Política Económica lanzada por Paz Estenssoro en 1985. Fraseado en el lenguaje reparador e incluyente de lo que llamó "El Plan de Todos", el programa de Sánchez de Losada prometió flexibilizar las mismas políticas que en su momento patrocinara en un esfuerzo por responder al malestar colectivo proyectado al primer plano por la estabilización de la economía. En efecto, al correrse el velo inflacionario quedaron al descubierto altos niveles de pobreza crítica, grandes bolsones de desempleo y las nuevas y rápidas fortunas hechas al amparo de la manipulación patrimonialista de las privatizaciones. Además del extendido y multiforme descontento, Sánchez de Losada tuvo que afrontar un desafío propiamente político en su camino hacia

la presidencia, ya que las secuelas del ajuste estructural habían servido asimismo de plataforma para el ascenso en el favor popular de figuras surgidas desde afuera del sistema de partidos.

En un breve lapso, Max Fernández y Carlos Palenque, propietario de la principal fábrica de cerveza el primero y dueño de una estación de radio y televisión en La Paz el segundo, se habían convertido en nuevos contendientes por el poder, explotando el desprestigio de las instituciones tradicionales y yendo al encuentro de los sentimientos de marginación étnica y social de los sectores mestizos e indígenas del electorado. Desde sus respectivos aparatos partidarios -en realidad, meros apéndices clientelistas de su incontestado personalismo- los jefes de Unión Cívica Solidaridad (UCS) y de Conciencia de Patria (Condepa) condicionaron el tono de las apuestas electorales en los comicios de 1993; así, la disputa por la presidencia terminó librándose en el terreno de las insatisfacciones populares. En este sentido, la victoria de Sánchez de Losada sobre la coalición gobernante del Acuerdo Patriótico concertado entre Paz Zamora y Banzer debió mucho a las promesas de "El Plan de Todos" y a la decisión de llevar como compañero de fórmula a Víctor Hugo Cárdenas, dirigente político de origen indígena, que le aportó el bloque de votos de comunidades campesinas.

Si la campaña electoral del heredero de Paz Estenssoro en la conducción del MNR mostró los cambios operados en el clima político, su gestión posterior en la presidencia ha ilustrado cuán compleja resulta la tarea de continuar con las reformas económicas en el nuevo contexto. Ya mencionamos en otra sección sus conflictos con la Central Obrera Boliviana, que volvió a recuperar en parte la capacidad de movilización perdida en las confrontaciones con los dos previos gobiernos. El eje de los conflictos fue la brecha entre las expectativas despertadas en la campaña electoral y la práctica efectiva del gobierno.

Cuando la promesa de crear empleos dejó paso a la decisión de proseguir con la racionalización de la administración pública, Sánchez de Losada se encontró envuelto en ásperos conflictos con la oposición sindical. Lo mismo ocurrió con la propuesta de capitalizar las empresas públicas con inversiones privadas. En este caso, a la resistencia de los sindicatos se sumó la campaña de protesta de los comités cívicos, formados por políticos y empresarios nacionales, que criticaron la propuesta oficial por las ventajas que ofrecía a capitalistas extranjeros. La reforma de la ley de tierras, que apunta con impuestos y otras medidas a la erradicación del cultivo de coca, provocó también amplias movilizaciones opositoras de campesinos y propietarios rurales. Este estado de efervescencia social debe buena parte de su alcance a efectos indirectos de proyectos del propio gobierno, como han sido las iniciativas de descentralización administrativa y reforma educativa, que han dado impulso a las comunidades locales y reivindicado la diversidad lingüística y cultural de Bolivia. En una proporción que sus predecesores desconocieron, la gestión de Sánchez de Losada se ha desenvuelto en medio de fuertes resistencias sociales, que si no torcieron el rumbo de la liberalización económica -la capitalización de las grandes empresas públicas es un proceso en marcha-, por lo menos hicieron que sus progresos fueran más laboriosos.

Este fue un efecto también de los problemas asociados a la conformación de la coalición de gobierno. Como Paz Estenssoro y Paz Zamora antes que él, tampoco Sánchez de Losada obtuvo la mayoría absoluta de sufragios en 1993 y debió salir a la busca de aliados para conseguir la ratificación de su mandato por el Congreso. Sus pactos de gobierno resultaron ser, empero, más frágiles que los anteriores. Fueron dos: el primero, con una pequeña agrupación de izquierda, Movimiento Bolivia Libre, y el segundo, para sorpresa de

muchos, con el caudillo populista Max Fernández. La versatilidad de estas alianzas introdujo un factor de inestabilidad en la coalición gobernante; ésta, a su vez, fue sacudida por la protesta del propio partido del presidente, resentido por su postergación en el gabinete en favor de figuras del mundo empresario y la tecnocracia. Todo ello no impidió que Sánchez de Losada lograra en su primer año la aprobación de un importante paquete legislativo de reformas institucionales. Pero el rendimiento de sus tácticas excluyentes disminuyó con el paso del tiempo, forzándolo a producir reacomodamientos políticos y a consultar a las mismas fuerzas e instituciones que inicialmente había preferido ignorar.

Como en Bolivia, también en Argentina el carácter insular del estilo de gobierno que presidió el lanzamiento de las reformas tuvo que acomodarse a los cambios del contexto político. El presidente Menem pretendió, es cierto, mantener el mismo nivel de facultades discrecionales de los primeros tiempos de la emergencia. En ese empeño fue respaldado por la coartada de la racionalidad tecnocrática levantada por el equipo económico que logró, con el Plan de Convertibilidad de 1991, estabilizar exitosamente la economía. Sin embargo, a partir de entonces la puesta en marcha de las decisiones gubernamentales se volvió políticamente más ardua. En el marco de una situación económica menos amenazante, los actores extra-gubernamentales recuperaron iniciativa y las autoridades debieron negociar más que antes con los representantes del propio partido de gobierno en ambas cámaras y con las organizaciones corporativas.

La dinámica de dichas negociaciones estuvo definida por la amplitud de la coalición de gobierno. Al reunir bajo su conducción política el apoyo de las bases populares del peronismo con los intereses de núcleos expresivos del poder económico, Menem articuló, de manera novedosa en la política argentina, un vasto bloque de poder institucional y social. Ello le permitió moverse en la dirección de las reformas de mercado sin afrontar el desafío de una alternativa desde su izquierda, como ocurriera durante las primeras tentativas de ajuste bajo la administración de Alfonsín debido al papel jugado por la oposición peronista. Pero la consecuencia fue que su coalición de gobierno ocupara, prácticamente, el lugar del oficialismo y, a la vez, el de la principal oposición. Esta doble ubicación, y las tensiones a ella asociadas, quedaron de manifiesto al entrar en la segunda fase del programa de estabilización y ajuste estructural, entre 1992 y 1994. En esas circunstancias, el ejecutivo se vio llevado en los hechos a actuar como mediador entre las demandas del mundo de los negocios y las finanzas y los intereses de sus bases populares de apoyo. Esto se puso claramente en evidencia en el trámite parlamentario de la reforma de la seguridad social, la privatización de la compañía estatal de petróleo, las relaciones entre la administración central y las provincias, los proyectos de reforma de las relaciones laborales. El desenlace de cada una de estas iniciativas comportó correcciones y enmiendas a las propuestas oficiales por obra de las transacciones entre el gobierno y sus representantes en el Congreso, sus sindicatos adictos, sus gobernadores de provincia.

Las condiciones de posibilidad de estos ejercicios de intercambio político -que no excluyeron el uso de decretos y vetos presidenciales como recurso de negociación- estuvieron dadas por el contexto de estabilidad con reactivación promovido por el Plan de Convertibilidad y el flujo de cuantiosos fondos externos a partir de 1991. Este auspicioso escenario facilitó los compromisos dentro de la heterogénea coalición de gobierno, y también la implementación de políticas de gasto público y estímulo al consumo privado que moderaron los costos del ajuste estructural.²³ El uso político de la favorable coyuntura económica por parte de Menem fue instrumental a sus aspiraciones reeleccionistas,

concretadas en 1995. El precio a pagar consistió en un esquema macroeconómico que, al sacrificar recursos fiscales, se volvió altamente dependiente del ingreso regular de capitales del exterior. Cuando a raíz del "efecto tequila" se produjo una masiva salida de fondos especulativos, el clima de bonanza dejó paso a una crisis recesiva, fiscal y financiera, de la que comenzó a salir a partir de 1996. Sus efectos, entre otros, una tasa de desempleo inédita por su magnitud, sirven de marco a los nuevos ajustes que en la actualidad son trabajosamente negociados al interior de la vasta coalición gobernante.

En Bolivia y Argentina hemos destacado la transición a un proceso decisorio más abierto y negociado al compás de los cambios políticos provocados por la mayor estabilidad económica y del avance hacia reformas más complejas en términos institucionales. Una tendencia parecida es posible detectar en Brasil desde los tiempos de Fernando Collor al período inaugurado a fines de 1994 por la presidencia de Fernando Henrique Cardoso. Empero, en este caso, nos encontramos ante una tendencia que expresa una causalidad diferente y que remite a lo que la coyuntura pos-autoritaria brasileña tiene de más característico, como hemos destacado antes en este capítulo. Nos referimos a la existencia de múltiples niveles de distribución del poder institucional y a la paralela ausencia de vínculos partidarios suficientemente abarcativos como para articular a esos múltiples niveles en forma compacta y duradera. Todo ello ha privado a los jefes de gobierno de sólidos apoyos propios y ha hecho que sus iniciativas deban transitar a través de un proceso decisorio condicionado por las oportunidades de veto existentes, sea al nivel de los gobernadores estatales, sea al nivel de un congreso multipartidario. Reconstruyamos con algún detalle mayor esta compleja experiencia de ajuste estructural.

Ya evocamos en su momento de qué manera Collor procuró avanzar con su programa de estabilización y reformas en medio de los poderes institucionales distribuidos en las diversas arenas decisorias del sistema político. El signo distintivo de su gestión de la economía estuvo dado por una estrategia de fuga hacia adelante, esto es, una estrategia que, en nombre de los peligros de la crisis económica y de la necesidad de conjurarlos a tiempo, se tradujo en una sucesión de iniciativas sorpresivas y temerarias adoptadas desde el vértice del gobierno. El hecho es, sin embargo, que las políticas de ajuste implementadas se revelaron ineficaces para estabilizar la economía. Las fallas de diseño, la resistencia sorda de los actores extra-gubernamentales a los cambios bruscos de las reglas de juego, en fin, las restricciones institucionales incorporadas por la constitución de 1988 al manejo de los recursos fiscales que aun una gestión discrecionalista como la de Collor no pudo contornear, se combinaron para frustrar las iniciativas oficiales. El fracaso en el control de la inflación, a pesar de los avances en el terreno de las reformas, restó, a la postre, toda credibilidad al estilo decisionista de gobierno. Y fue también un factor coayudante a la caída de Collor, quien, sin triunfos en la mano, aislado políticamente, no pudo contrarrestar las acusaciones de corrupción levantadas contra su administración.

Con el enjuiciamiento de Collor por el Congreso y su reemplazo por el vicepresidente, Itamar Franco, la tarea ya por diez años pendiente de estabilizar la economía fue recomenzada. Pero ahora habría de serlo en el cuadro de una mayor incertidumbre. La sensación colectiva de estar, con tasas de inflación mensual del 25%, ante un problema a la vez apremiante e intratable, las dudas sobre el sostén político del nuevo gobierno eran interrogantes abiertos que se agregaban a los que los múltiples vetos del sistema institucional colocaban a cualquier esfuerzo de estabilización. Durante los siete meses que siguieron a su inesperado arribo a la presidencia, en octubre de 1992, Itamar Franco, un político cuya

carrera había transcurrido en una ciudad de provincia, no disminuyó la incertidumbre. Más bien, lo que hizo fue aumentarla, con actitudes que revelaron su débil percepción de los problemas de la emergencia e imprimieron a la política económica un rumbo zigzagueante y accidentado. Este escenario inquietante cambió súbitamente en mayo de 1993 cuando, por uno de esos giros de la fortuna que son tan característicos de la política en las alturas, Itamar Franco designó a Fernando Henrique Cardoso en el Ministerio de Hacienda. El prestigio de Cardoso como cientista social, el ascendiente político que había ganado en su desempeño por diez años en el Senado, su actuación como ministro de Relaciones Exteriores en la administración de Itamar Franco sirvieron para calmar las expectativas y crearon el espacio político para lanzar un nuevo intento de estabilización económica.

Concentrándonos en la dimensión más relevante para nuestro argumento, señalemos que el diseño político de lo que se llamaría el Plan Real reflejó los frutos del aprendizaje acumulado en el gobierno de la economía (Sola, 1994). Básicamente, ello se puso de manifiesto en la decisión de descartar la fórmula política del shock antiinflacionario, como un conjunto de medidas de ajuste puntuales y sorpresivas. En un esfuerzo por ganar la confianza de los actores estratégicos en la formación de la opinión pública y los precios claves de la economía, la política de estabilización fue concebida en términos de una secuencia de decisiones escalonadas, cuyos contenidos eran anticipados previamente a los efectos de ser consultados y negociados con el congreso, los gobernadores, los grupos de interés. La primera fase del Plan Real apuntó a los problemas de la crisis fiscal, con medidas de aumento de recursos y reducción del gasto y freno a las transferencias de la administración central a los estados y los municipios. La segunda fase procuró actuar sobre los problemas de la inercia inflacionaria, con la creación de un mecanismo de indexación único ligado al dólar a fin de anular gradual y sincronizadamente los múltiples mecanismos de indexación existentes en los diversos mercados. La tercera fase se produjo luego de que se hubiese operado el realineamiento de los precios, en el marco de una cierta neutralidad distributiva, y consistió en la introducción de una nueva moneda, cuyo valor con relación al dólar sirvió de parámetro a los principales precios de la economía. El desenvolvimiento de las fases del programa se cumplió entre noviembre de 1993 y julio de 1994 con resultados positivos y congruentes con la trayectoria de los ajustes heterodoxos: fuerte caída de la inflación, aumento del consumo y reactivación económica.

En el trámite político del Plan Real el gobierno buscó el consenso del congreso y de un grupo de gobernadores con vistas a formar una coalición ad hoc que respaldara sus dos medidas principales: la regla de desindexación de la economía y la recuperación del control sobre el presupuesto nacional. Este último objetivo requirió contar con mayorías especiales porque involucraba la propuesta de enmiendas a la constitución de 1988. En efecto, para todo el año 1994 sólo un 10% del presupuesto nacional estaba a disposición de las autoridades centrales ya que el resto eran fondos comprometidos por transferencias establecidas constitucionalmente con destino a los estados, los municipios y otras asignaciones específicas. Para alterar estas disposiciones y ayudar a corregir el déficit fiscal se promovió la formación de un Fondo Social de Emergencia, a ser integrado por contribuciones obligatorias de los estados y los municipios, y ello supuso reunir el apoyo de los 3/5 de los miembros del congreso. El gobierno tuvo éxito en su propuesta, si bien el costo al que obtuvo el auxilio financiero fue la renegociación de las deudas de los estados y los municipios. Esta experiencia de negociación fue, en rigor, la primera en una serie porque los avances en la consolidación de la estabilidad habrían de ser dependientes de la

reforma de las cláusulas económicas de la constitución de 1988 que se alzaban como formidables obstáculos para superar la emergencia.

El control de la inflación le dio al ministro Cardoso los respaldos necesarios para proyectar exitosamente su candidatura a la presidencia, en los comicios de octubre de 1994, desde donde ha proseguido la política de estabilización y retomado el programa gradual de reformas estructurales iniciado durante la gestión de Collor. Para ello Cardoso ha combinado el uso de las oportunidades para la acción unilateral del ejecutivo contempladas en las reglas constitucionales junto con un intenso proceso de persuasión e intercambio con los actores extra-gubernamentales claves. El ritmo de los proyectos de reforma ha sido diferencial según el grado en que su proceso decisorio estuviera expuesto a los avatares del debate público y el juego parlamentario. Así, por ejemplo, la política de apertura comercial ha tenido un trámite rápido porque los instrumentos para decidirla están en la órbita del ejecutivo. Otras iniciativas, en cambio, han estado sujetas a las complejidades de la acción conjunta de las varias arenas decisorias. Ello se ha traducido en triunfos y derrotas del gobierno. La coalición parlamentaria excepcionalmente amplia y heterogénea -compuesta por siete partidos que reúnen el 68% de los votos del congreso- montada por Cardoso para impulsar las enmiendas constitucionales ha funcionado, alternativamente, como un recurso y como un freno a sus iniciativas. Inicialmente el gobierno logró la aprobación de la prórroga del Fondo Social de Emergencia y de varios proyectos de orden económico que no requerían revisión constitucional, como las leyes que autorizaban las inversiones privadas en los servicios públicos, el fin del monopolio estatal en las telecomunicaciones y en la oferta eléctrica, la supresión de las diferencias entre las empresas nacionales y las extranjeras.

Su fortuna no fue la misma al incursionar en el proceso de grandes reformas como la de la seguridad social y la reforma administrativa, piezas centrales del esfuerzo por crear un régimen fiscal más sostenible y más consistente con una estabilidad económica duradera. La reforma de la seguridad social debió ser postergada en 1996 por falta de apoyo al cabo de sucesivas concesiones y de prolongadas tratativas. En tanto, la reforma administrativa fue implementada parcialmente con decretos presidenciales por la demora en obtener del congreso el consentimiento para una transformación más integral. Estos ejemplos, a los que se pueden agregar las dificultades en la agenda de las privatizaciones y en el saneamiento de los bancos estatales, ilustran el proceso de marchas y contramarchas forzadas que caracteriza el ajuste estructural brasileño bajo las condiciones de la dispersión del poder institucional.

Al examinar en el caso de México la evolución reciente del procesamiento político de las reformas económicas, una observación preliminar se impone. La hipótesis que estamos considerando, según la cual cambios en el contexto político a lo largo del tiempo y en la naturaleza de las reformas conducen a un trámite más abierto y negociado descansa sobre un supuesto, a saber, la existencia de un sistema político diferenciado en arenas decisorias separadas y relativamente independientes; lo que significa un sistema político en condiciones de dar expresión directa a las formas organizadas del pluralismo político y social. Sabemos, sin embargo, que ese supuesto se cumple escasamente en el caso de México. Aquí, las facultades reales así como los contenidos simbólicos tradicionalmente condensados en la presidencia hicieron de ella la piedra angular de la compleja pirámide de lealtades e intereses que conformaron el régimen político mexicano. Desde esta posición privilegiada, la presidencia jugó un papel fundamental para la estabilidad del orden político, pero ello no fue ajeno al montaje de un formidable aparato de control institucional que habría de reducir

fuertemente el grado de transparencia y de expresividad del sistema político.²⁴ Bajo estas circunstancias, se comprende que la hipótesis antes mencionada dependiese de la suerte corrida por el aparato de control institucional de la presidencia. Las transformaciones a este respecto han sido notables y se produjeron siguiendo una trayectoria que comenzó siendo gradual y políticamente administrada para acelerarse luego y vertiginosamente en 1995 y 1996. De Salinas a su sucesor en el cargo, Ernesto Zedillo, el régimen político mexicano fue conmovido en sus cimientos.

Para reconstruir en forma sumaria este itinerario reiteremos primero el punto de partida. A partir de 1988 y haciendo un amplio uso de sus recursos institucionales, Salinas dio un sostenido impulso al programa de reformas estructurales, poniendo a su disposición un equipo de gobierno cohesionado, la maquinaria política y corporativa del PRI y la reconciliación efectiva con los grandes empresarios. Levantada sobre este bloque político y social y articulada por la visión de un México moderno e internacionalmente competitivo, la política de transformación económica de Salinas fue un ejemplo cabal de activismo decisorio que singularizara históricamente a la presidencia. En paralelo a las reformas estructurales, Salinas lanzó otras iniciativas con el fin de cerrar las grietas que exhibía el orden político al momento de su ascenso a la conducción del gobierno, comprometiendo la profundización del cambio económico.

En efecto, en 1987 el desenlace de la nominación de Salinas para suceder a La Madrid en el poder ejecutivo se había apartado de los precedentes históricos. Un pequeño número de miembros prominentes de la elite dirigente desconoció la candidatura de Salinas y abandonó el PRI para crear una nueva organización, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Liderado por el hijo de una de las figuras legendarias de "la familia revolucionaria", Lázaro Cárdenas, el PRD se convirtió luego en eje de una vasta coalición de izquierda que desafió por primera vez, en las elecciones de 1988, la incontestada supremacía del PRI en la arena electoral. La novedad y la envergadura de este desafío, que se saldó con la victoria de Salinas por un estrecho margen y en medio de severos cuestionamientos, comportó toda una señal de alerta y colocó en la agenda del nuevo gobierno la tarea urgente de restaurar la credibilidad y la efectividad del régimen político. Con ese fin, desplegó dos principales líneas de acción. La primera fue la regeneración de los mecanismos de sustentación popular del gobierno. La segunda consistió en la ampliación gradual y selectiva del grado de competencia electoral del sistema político. Se pusieron, así, en movimiento procesos que buscarían expresar en el plano político el talante innovador que campeaba en el terreno económico.

Con relación al primer objetivo ya indicamos en otro lugar de este capítulo el papel jugado por el PRONASOL. La aplicación de los recursos discrecionales de la presidencia para crear redes de apoyo popular que compensaran el desgaste electoral experimentado por el aparato tradicional del PRI fue una táctica deliberada y, a la postre, exitosa. En los comicios legislativos de 1991 los candidatos oficialistas revirtieron con un significativo incremento en su caudal de votos el pálido desempeño de 1988. En 1992 fue la propia estructura interna del PRI la que se modificó, para recortar el peso de sus componentes corporativos tradicionales y dar mayor énfasis a la afiliación individual voluntaria y la organización territorial. El segundo objetivo, la apertura de espacios para la competencia electoral, fue perseguido a través de acuerdos políticos con la oposición de centro-derecha nucleada en el Partido de Acción Nacional (PAN). Los acuerdos, que implicaron un virtual reparto de mercados electorales, con exclusión de la presidencia, se tradujeron en ganancias

de poder para el PAN -que obtuvo el reconocimiento de sus mayorías electorales en varios estados y municipios- y proveyeron al gobierno de Salinas de un respaldo indispensable en el esfuerzo por restablecer su credibilidad.

Concebidas en el marco de una estrategia de recuperación política, las iniciativas de Salinas tuvieron en los hechos un gran impacto revulsivo. Desde el vértice del poder del régimen mexicano se dejaba saber que un estado de cosas político que por más de 60 años era pensado como inmutable podía ser modificado y también mejorado. La decisión de impulsar nuevos liderazgos y cambios organizacionales en el PRI y de abrir las compuertas de la competencia electoral tuvo la virtud de activar descontentos y expectativas por mucho tiempo silenciados o reprimidos, en consonancia con la dinámica de la acción colectiva. Toda experiencia de insatisfacción frente a los problemas sociales y políticos tiene su origen en la posibilidad de entrever un orden alternativo; en ausencia de una tal perspectiva los problemas terminan asimilándose a la naturaleza de las cosas y escasamente suscitan la conciencia de un cambio posible (Spector y Kitsuse, 1977). Con esto no se quiere afirmar que la larga hegemonía del régimen mexicano se haya desenvuelto sin cuestionamientos, como lo probaban *a contrario* desde la movilización de los sectores medios en 1968 hasta los episodios más recientes de 1987 y 1988 ya aludidos. Más bien, se quiere afirmar que cuando a partir del centro neurálgico del aparato de control institucional que había tenazmente resistido y desautorizado la mudanza de las reglas de juego se reconoció la necesidad de la reforma política, este reconocimiento despojó a las instituciones del régimen de toda pretensión de inamovilidad, convirtiéndolas en el terreno de una disputa a la vez legítima y políticamente creíble.

En este contexto, los años de Salinas se caracterizaron por una creciente conflictualidad política y electoral en los ámbitos locales. En casi todas las elecciones posteriores a 1988 en las que el PRI se alzó con sus triunfos de siempre, la oposición impugnó los resultados. En algunos casos ejemplares el nivel de conflicto forzó la intervención directa del gobierno, lo que se tradujo en la anulación de victorias oficialistas, en la remoción de las autoridades locales. El cuestionamiento al que fue expuesta la regla implícita del régimen mexicano, por la cual el PRI podía predeterminedar los resultados electorales y legitimar sus triunfos sin mayores costos políticos, incrementó, entre tanto, el malestar de la vieja clase política. Mal preparada para someter sus feudos políticos al escrutinio de las urnas no encontró en la nueva elite modernista del partido de gobierno la solidaridad y los recursos patrimonialistas del pasado. Y tampoco ella permaneció impasible ante los riesgos que traía aparejado el cambiante entorno político, corporizados en el progresivo avance de las fuerzas de oposición en el nivel regional.

Así, a partir de 1988, pudo observarse un marcado contraste entre la capacidad de Salinas para dirigir la transformación económica y la proliferación de conflictos políticos y electorales. Estos dos planos de la experiencia mexicana habrían de converger empero y de manera explosiva en 1994. El año que cerraba el sexenio de Salinas debía comenzar con la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. Pero la culminación del proyecto que resumía los nuevos rumbos del país coincidió, ominosamente, con el estallido de la rebelión de Chiapas. Luego se produjo el asesinato de Luis Colosio, el candidato escogido por Salinas para reemplazarlo en la cúpula del régimen, coloreando con una incertidumbre inédita la escena de la próxima sucesión presidencial. Esta secuencia de eventos hay que colocarla ahora en el marco de los desarrollos que tenían lugar en el terreno macroeconómico.

Las reformas estructurales habían convertido a México en polo de atracción de los fondos externos que afluían a América Latina desde 1991. Ello permitió a la administración de Salinas bajar la inflación y la reanudación de un crecimiento moderado, basado principalmente en el consumo. Esta dinámica macroeconómica generó una sostenida apreciación del peso y un creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.²⁵ El financiamiento de este desequilibrio imponía una afluencia permanente de capitales externos; de lo contrario, habría que devaluar la moneda. Pero en el clima de euforia de entonces esta opción fue naturalmente dejada de lado y el gobierno sobrellevó sin dificultades tres años consecutivos de déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. A principios de 1994 el aumento en las tasas de interés en los Estados Unidos comenzó a modificar este cuadro, pero fue el asesinato de Colosio el que quebró, en verdad, el optimismo reinante, desatando una salida de capitales. El episodio pudo ser, sin embargo, superado con la elevación de las tasas de interés domésticas y el respaldo del gobierno de Clinton, lo cual facilitó la decisión de postergar la corrección de los desequilibrios y retomar la accidentada campaña electoral a los comicios de agosto.

Una vez contados los votos, al cabo de una jornada electoral caracterizada por una alta participación y una mayor transparencia relativa, la victoria correspondió al PRI con el 50% de los sufragios. La oposición nucleada en el PAN y el PRD recibió el 27% y el 18% respectivamente. El voto por la estabilidad y la continuidad que cerró las filas del partido de gobierno en medio de las dificultades políticas y económicas fue, empero, apenas un momento en la trayectoria de un proceso de crisis que, después de los comicios, continuó su marcha. En setiembre la muerte también violenta de la segunda figura en la jerarquía del PRI redobló la inquietud de los mercados financieros. La respuesta oficial, incrementando nuevamente las tasas de interés, fue vista como una confesión de debilidad y dio crédito a los temores de una próxima devaluación entre las elecciones y el traspaso del poder, provocando un nuevo ataque especulativo sobre el peso y la consiguiente pérdida de reservas. Pero Salinas mantuvo hasta el final la política cambiaria, alterando una práctica familiar en México por la que el presidente saliente afrontaba los problemas graves y pendientes antes de abandonar el gobierno para facilitar la gestión del presidente entrante. En esas circunstancias, reveladoras también ellas de las tensiones del mundo político, asumió en diciembre el nuevo presidente Ernesto Zedillo, quien, luego de intentar en vano calmar los mercados, adoptó la decisión de devaluar, precipitando un colapso que fue económico y político a la vez.

Del colapso económico México se ha ido recuperando lentamente, manteniendo las reformas de mercado, pero no antes de haber pasado por una profunda recesión, el debilitamiento del sistema financiero y nuevos y más ingentes costos sobre el bienestar de la población. El quiebre provocado por la crisis de diciembre de 1994 ha sido, entre tanto, más duradero y decisivo en el plano del sistema político. La vía de las reformas políticas iniciada por Salinas ha sido profundizada por Zedillo en un esfuerzo por recuperar la credibilidad de la elite dirigente dentro y fuera del país y poner distancia respecto del juicio negativo que, a la distancia, se ha ido formando sobre la anterior administración. Las reformas ofrecidas por el nuevo presidente han incluido su renuncia al liderazgo del PRI, la separación entre el partido de gobierno y el aparato estatal, la negociación con las fuerzas de oposición de una vasta agenda política para asegurar elecciones limpias y en igualdad de condiciones, en fin, el desmantelamiento de los controles institucionales que sostuvieron y galvanizaron la estructura del poder en México. El interrogante que plantea este programa

de reformas políticas es si Zedillo está en condiciones de llevarlo a cabo manteniendo al mismo tiempo la capacidad de gobierno; en otras palabras, si puede avanzar en la liberalización política y, a la vez, aventar el fantasma de la ingobernabilidad que acecha el fin de los regímenes autoritarios.

Todavía no ha llegado el momento de despejar este interrogante, pero sí, en cambio, contamos con elementos para observar las repercusiones del nuevo escenario sobre la gestión política de la transformación económica. En efecto, el ciclo de la iniciativa presidencial previo a 1995 ha dejado paso desde entonces a un proceso decisorio más complejo y negociado. Lo han mostrado las concesiones que el gobierno debió hacer en la reforma de la seguridad social y los obstáculos que encontró su propuesta de privatizar sectores del complejo petrolífero estatal. Así, por el sendero traumático de la crisis, la experiencia mexicana parece aproximarse a los patrones de interacción entre gobierno y actores extra-gubernamentales que encontramos en tiempos más recientes en los otros países.

Al ocuparnos de Colombia para seguir la trayectoria política de las reformas económicas, nos encontramos con un desarrollo novedoso en términos comparativos. Mientras que en los demás países la conducción del gobierno continuó en manos de líderes comprometidos con la liberalización económica, con el reemplazo de Gaviria por Ernesto Samper a fines de 1994 fue un crítico de esa influyente orientación el que llegó a la presidencia. Como Sánchez de Losada en Bolivia, Samper organizó su campaña electoral prometiendo aliviar los costos del ajuste estructural. En particular, con un programa de creación de empleos destinado a compensar las consecuencias de la apertura comercial. Pero a diferencia del presidente boliviano, Samper mantuvo su promesa una vez en el gobierno sólo para comprobar que los recursos para hacerla efectiva no estaban todos a su alcance. Esta situación nos abre la puerta a la consideración de un aspecto crucial en la trayectoria de los procesos de cambio estructural.

El argumento que estamos examinando postula que, con el paso del tiempo, se crean las condiciones para una gestión menos unilateral de las reformas. La cuestión que se plantea entonces es cuál es el grado de libertad dentro del que se desenvolverá la negociación de las transformaciones económicas. Respecto de esta cuestión destaquemos que la ambición natural de los promotores de las reformas estructurales es colocar las nuevas reglas de juego al abrigo de presiones políticas. Esto se traduce generalmente en el levantamiento de barreras institucionales a los intentos por revertir la dirección y los resultados de la liberalización económica. Típicamente, tal es el caso de la creación de bancos centrales independientes, que aíslan a la autoridad monetaria de las solicitudes políticas de corto plazo y obligan a los gobiernos a la disciplina fiscal.

Este fue, precisamente, uno de los legados de los cambios institucionales del gobierno de Gaviria, quien patrocinó en la reforma constitucional de 1991 el establecimiento de la independencia de la banca central, con la responsabilidad de reducir la tasa de inflación. Así entonces, al hacerse cargo del ejecutivo, Samper se encontró que instrumentos claves de la gestión macroeconómica habían sido transferidos fuera de su órbita y eran gestionados con una filosofía monetaria ortodoxa. Esto no habría sido un obstáculo en circunstancias distintas a las de Colombia, en donde una tradición legalista limita por norma la manipulación de las instituciones de gobierno. Así las cosas, el manejo macroeconómico de la administración quedó sujeto a las metas antiinflacionarias de la autoridad monetaria, circunscribiendo el margen de maniobra de la presidencia. El mensaje de reparación social

tuvo, pues, que acomodarse al repertorio de opciones de política definido por la institucionalización de las reformas económicas.

Este no fue el ejercicio más complejo por el que pasó la política económica. En verdad, los avatares de la presidencia de Samper han estado marcados por las presiones políticas que sobrellevó en razón de sus sospechadas relaciones con los carteles del narcotráfico. La prueba más ardua en este contexto fue lograr aislar la gestión económica de los conflictos en la arena política. Durante la mayor parte del período estos dos planos se desarrollaron en forma paralela, sin que llegara a producirse la convergencia catastrófica que, en cambio, ocurriría en México. Mientras los enfrentamientos políticos se sucedieron, la política económica se desplazó del estilo tecnocrático del gobierno de Gaviria para dar lugar a repetidos experimentos de concertación social con las organizaciones empresariales y sindicales, pero siempre dentro de los límites fijados por el objetivo de la estabilidad macroeconómica.

Resumiendo el tema que estamos considerando, relativo a las relaciones entre transformación económica y estilos de gobierno, parece oportuno volver sobre la perspectiva formulada por Kaufman y Haggard (1995b). De acuerdo con estos autores, dado que las políticas de reforma implican una ruptura del statu quo, éstas serán más probables y efectivas cuanto mayor sea el poder de intervención discrecional de las elites gubernamentales. Al respecto, en este trabajo hemos señalado que los líderes de gobierno en América Latina encontraron en los legados institucionales del pasado y en el espacio político generado por la emergencia económica los recursos de poder para conducir sus países por las turbulencias del ajuste estructural. Pero si bien esos recursos contribuyeron a resolver ciertos problemas, a nuestro juicio terminaron creando otros nuevos.

Kaufman y Haggard, luego de haber asociado el lanzamiento de las reformas económicas con estilos autocráticos de gobierno, sostienen que la consolidación y sustentabilidad de las mismas requieren la institucionalización de normas que limiten la discrecionalidad de los gobernantes a fin de estabilizar las expectativas en torno de las nuevas reglas de juego; y agregan además que la viabilidad a largo plazo de las transformaciones económicas dependerá asimismo de la gestación de patrones de comportamiento político que aumenten la disposición de los líderes de gobierno a ajustar el rumbo en función de cambios en las condiciones económicas y en las demandas de la población. En fin, se afirma que los procesos de reformas económicas no pueden consolidarse si se desenvuelven en un permanente estado de excepción y si no consiguen asegurar la aquiescencia de buena parte de las fuerzas sociales y organizaciones partidarias. Todo ello implica el pasaje a un escenario político e institucional muy diferente del que presidiera los primeros tiempos del cambio económico.

En la revisión que hemos realizado se han detectado mudanzas que van en la dirección auspiciada desde un punto de vista normativo. No obstante, hay que convenir que estamos frente a innovaciones todavía embrionarias y dictadas más por las circunstancias que definidas por un diseño político. El problema aquí radica en la existencia de incentivos capaces de estimular una renovación más permanente en el estilo de gobierno. Las prácticas institucionales tienen una inercia propia que desafía la lógica voluntarista de los argumentos normativos y que, eventualmente, sólo cede frente al cálculo de costos y beneficios de la gestión concreta de la transformación económica. Como lo destacara Vicente Palermo, un éxito relativo en la política de ajuste estructural puede llevar a que se trasladen hacia adelante las modalidades unilaterales y excluyentes mediante las que las elites

gubernamentales resolvieron los retos iniciales de la gobernabilidad (Palermo, 1995). Por lo demás hay un aspecto del proceso de cambio que hay que tomar en cuenta. Mientras la política transformativa esté en curso no es descartable que ese estilo decisorio figure entre los recursos a usar por los gobiernos para ir generando un nuevo orden normativo que consagre la distribución de poder resultante de las reformas y condicione las opciones futuras de las administraciones sucesivas.

VI. EPILOGO: ENTRE EL MOVIMIENTO HACIA EL MERCADO Y LA ACCION DEL ESTADO

1. Introducción

A lo largo del período que se extiende desde la crisis de la deuda externa hasta el presente, el desempeño económico de los países analizados exhibió marcados contrastes. La década del ochenta estuvo dominada por el ajuste al shock externo con sus secuelas de inestabilidad y recesión. Si se exceptúa Colombia, que sobrellevó mejor la coyuntura adversa -que en su caso fue comparativamente menos aguda-, sólo Bolivia alcanzó una estabilización temprana, pero en el marco de un persistente estancamiento. México, Argentina y Brasil transitaron la década en medio de avances y retrocesos en la gestión de la emergencia económica. En la primera mitad de los noventa el panorama para la región en su conjunto experimentó un significativo cambio, con una drástica disminución de la inflación y la reanudación del crecimiento. La tendencia positiva se verificó en el universo de los países considerados, con la excepción de Brasil, que recién en 1994 pudo cerrar la sucesión de fracasos en la lucha antiinflacionaria. El cambio de signo de la coyuntura coloca la cuestión del papel jugado por los programas de reformas estructurales.

La prédica en favor de la apertura externa, las privatizaciones de las empresas públicas, la desregulación de los mercados se articuló en torno de la promesa de crear las condiciones para superar los desequilibrios macroeconómicos y retomar un sendero de estabilidad y crecimiento. Sin embargo, entre el mejoramiento observado en los indicadores económicos y la ejecución de las reformas estructurales la relación ha sido menos directa de lo que estaba postulado por el influyente diagnóstico neoliberal. De hecho, ya durante el proceso de ajuste y cambio estructural pudo advertirse que algunas reformas -típicamente la liberalización comercial- más que facilitar complicaron los esfuerzos de estabilización macroeconómica. Por lo demás, la contribución más decisiva en tiempos más recientes al positivo desempeño económico la aportó la significativa afluencia de fondos externos que comenzó a volcarse a los países de la región.

Luego de una década de racionamiento financiero, la repentina holgura externa permitió la reactivación económica y facilitó la estabilidad de precios. La razón inmediata del flujo de capitales externos la proveyeron las considerables diferencias de rentabilidad ofrecidas por las plazas financieras locales en circunstancias de un descenso de las tasas de interés internacionales. No obstante, la explicación del retorno de capitales a la región sería insuficiente si no se mencionara la gravitación que tuvo el nuevo escenario que siguió al despliegue de reformas esperadas por los acreedores y los inversores, tanto como señal de política como oportunidad de negocios, en el caso de la privatización de empresas públicas de servicios.

Haciendo una evaluación esquemática, podría afirmarse que las reformas estructurales no fueron suficientes para sacar a los países de la emergencia económica; su implementación coexistió con dificultades manifiestas, sea para estabilizar la economía, sea para reanudar el crecimiento. De todos modos hay que reconocer que las reformas estructurales fueron instrumentales en la creación del ambiente propicio para aprovechar las tendencias favorables en los mercados de capitales, lo cual, a su turno, gravitó positivamente sobre la estabilidad y el crecimiento. Esta visión de las reformas está ciertamente más acá de la apuesta optimista que presidió su lanzamiento en los primeros tiempos del ajuste estructural.

La crisis mexicana de fines de 1994 sirvió para iluminar de nuevo la relativa independencia existente entre los problemas del funcionamiento macroeconómico y las políticas de cambio estructural. México estuvo hasta entonces entre los países en los que el repertorio de reformas ejecutado era el más variado y de mayor alcance. Pero ello no fue óbice para que las tensiones acumuladas por la forma del cierre de la brecha fiscal y la brecha externa al final estallaran, precipitando la crisis. A propósito de este episodio Jaime Ros ha resaltado la relativa independencia entre macroeconomía y reformas al afirmar que "sería incorrecto concluir que la crisis demuestra el fracaso del modelo de desarrollo que se está siguiendo en México y en otros países de América Latina". Para agregar enseguida, en un plano más general, que igualmente "fue una falta de lógica concluir que la crisis de la deuda externa de 1982 fue consecuencia del modelo de sustitución de importaciones que se implantó antes". En verdad, sostiene Ros "Las dos crisis están relacionadas con los mercados financieros y las políticas macroeconómicas, más que con los modelos de desarrollo definidos a partir de la orientación de la política comercial y el grado de intervención estatal en la economía" (Ros, 1995).

Lo cierto es que si las reformas estructurales no evitaron el cimbronazo de 1994, tampoco la resolución macroeconómica de éste puso en cuestión la supervivencia de aquellas. Una segunda lección de la última crisis mexicana ha sido, pues, la verificación del carácter irreversible de las nuevas instituciones económicas. Introducidas en el marco de la crisis de la deuda externa, las reglas de la liberalización económica han arraigado luego bajo el acicate del proceso de globalización comercial y financiera, que está transformando radicalmente el ambiente externo en que se desenvolvían los países de la región. Si la alternativa de un retorno al **statu quo ante** ésta fuera del horizonte de los países, una pregunta se plantea entonces ¿cuál es el grado de sustentabilidad política de la transformación económica?. En este epílogo procuraremos abordar este interrogante formulando algunas conjeturas sobre el futuro, partiendo de una reflexión sobre la naturaleza del proceso de cambio y sus secuelas.

2. La trayectoria institucional del patrón de desarrollo de posguerra

Al trasladar el eje neurálgico del desarrollo a los mercados y a la inserción en la economía mundial, las políticas de reforma han operado una radical transformación de las relaciones entre Estado, economía y sistema político, tal como estaban definidas antes de la crisis de la deuda externa. Para apreciar el impacto de dicha transformación ubiquemos primero, sintéticamente, el punto de partida. Más allá de sus variantes nacionales, el patrón de desarrollo prevaleciente desde la posguerra descansó en un verdadero proceso de

construcción institucional organizado a partir de la intervención del Estado con el objetivo de promover la industrialización y la modernización social. En congruencia con este objetivo la amplia gama de acciones estatales se fue plasmando a lo largo de los años en instituciones económicas que tuvieron una función primordial, garantizar a núcleos expresivos de los intereses sociales posiciones y beneficios más elevados que los que hubieran alcanzado por obra del libre juego de las fuerzas de mercado.²⁶

Esta estructura garantista no fue, es preciso aclarar, el producto de un diseño racionalista y arquitectónico como el que estuvo presente en los sistemas planificados. El perfil institucional del patrón de desarrollo fue, más bien, el resultado acumulativo de cambios parciales introducidos en respuesta a presiones del medio ambiente externo y de sectores sociales internos. La doble empresa de la industrialización y la modernización social avanzó, así, al compás de esfuerzos deliberados pero inorgánicos por forjar un orden económico-social que, de otro modo, esto es, en ausencia de las intervenciones del Estado, no habría podido emerger y desarrollarse plenamente. Aludimos aquí a "la matriz estado-céntrica", según el término acuñado por Marcelo Cavarozzi (Cavarozzi, 1994).

Recordemos brevemente la naturaleza y los alcances de dichos esfuerzos. Mediante barreras arancelarias, créditos subsidiados, exenciones impositivas, a las que sumaron las economías externas provistas por las inversiones estatales en infraestructura, servicios públicos y actividades estratégicas se montaron las condiciones para la consolidación de un sector empresarial urbano e industrial. La expansión del gasto público permitió, a su vez, la formación de una extensa burocracia que absorbió a segmentos importantes de las clases medias. Estos sectores se contaron, asimismo, entre los principales beneficiarios de las políticas de bienestar de orientación universalista que apuntaron a facilitar el acceso de la población a la educación, la salud y la vivienda. Finalmente hay que mencionar las regulaciones laborales que hicieron posible que fracciones de los trabajadores se organizaran sindicalmente y ejercieran la negociación colectiva a pesar de los obstáculos derivados de un mercado de trabajo tendencialmente desfavorable a la oferta de mano de obra.

El sostenimiento de esta estructura institucional y sus efectos distributivos se llevó a cabo a través de varios mecanismos financieros: la apropiación pública de las rentas de los recursos naturales sea por medio de gravámenes o la explotación directa de los mismos por empresas estatales; la captura del ahorro privado recurriendo a los fondos de la seguridad social; los tributos convencionales directos o indirectos y, apelando, además, en magnitudes variables según los tiempos, a la financiación a través del impuesto inflacionario y el endeudamiento externo. La movilización de esos recursos financieros al servicio de la ampliación del mercado interno contribuyó, ciertamente, a la mayor integración nacional de los países y promovió cambios económicos y sociales de gran envergadura. Desde 1950 hasta 1980, las vísperas de la crisis de la deuda externa, América Latina como un todo quintuplicó el producto bruto en términos reales. El crecimiento de la economía, concentrado en la industria y los servicios, trajo aparejada la rápida disminución de la población rural y la expansión del mundo urbano, y fue paralelo al mejoramiento de indicadores sociales como la expectativa de vida, la mortalidad infantil, la alfabetización.²⁷

Importantes contingentes de la población quedaron, empero, en la periferia del orden económico-social en desarrollo, que creció contra el telón de fondo de la heterogeneidad estructural y de fuertes desigualdades. En lo que se refiere al vasto segmento integrado en los circuitos de la economía urbana e industrial, señalemos que éste se desenvolvió en un contexto pautado por los avatares de los términos de intercambio y por la tendencia al

desfinanciamiento estructural característica de este modelo de crecimiento. Dentro de estos condicionamientos luego se generaron nuevos impulsos a la profundización del componente garantista original de las instituciones económicas. Unos provinieron de los recurrentes episodios de inestabilidad económica experimentados por algunos países, que tuvieron por efecto tornar fugaces las ventajas obtenidas por el cambio de precios relativos. Ello condujo a los grupos de interés a movilizarse para extraer de los poderes públicos privilegios legales que neutralizaran el carácter cambiante e incierto de las pujas por el ingreso. Otros impulsos tuvieron un carácter más generalizado y se originaron en la dinámica de una industrialización promovida por sistemas de incentivos que no estimulaban suficientemente el progreso técnico ni la competitividad internacional. Así, para compensar la declinación del dinamismo de sectores industriales afectados por procesos de rezago competitivo se acudió entonces al reforzamiento del esquema existente de capitalismo asistido.

Por medio de presiones diversas pero convergentes florecieron múltiples formas de corporatismo como fondos públicos con asignación específica, regímenes especiales de pensiones, licencias de importación, franquicias impositivas, inversiones privadas ligadas a contratos gubernamentales, etc., que no sólo acentuaron las desigualdades; más importante aún, también introdujeron rigideces crecientes en la administración de los recursos fiscales. Esto, a su turno, pavimentó el camino hacia un desenlace previsible, la tendencia a la pérdida de la autoridad y el control de los gobiernos sobre el aparato estatal.

La disolución de las fronteras entre lo público y lo privado llevó, en efecto, a que el aparato estatal en lugar de ser un recurso que los gobiernos podían movilizar se convirtiera crecientemente en un obstáculo al despliegue de su capacidad decisoria. Esta tendencia se verificó en unos países más precozmente que en otros. Tal fue el caso de Argentina, en el que detrás de la fachada de un Estado omnipresente operó con frecuencia una autoridad gubernamental que orientaba cada vez menos y mediaba cada vez más al interior de un sector público penetrado por intereses sectoriales. En México y Brasil -lo han destacado Blanca Heredia y Lourdes Sola- las elites gubernamentales retuvieron, en cambio, un mayor liderazgo sobre una agenda pública de todos modos sobreexpandida de acciones estatales.

Estos contrastes quedaron a la luz en los años setenta, cuando en estos últimos países los gobiernos promovieron un nuevo salto adelante en el patrón de desarrollo existente aprovechando el crédito externo; en cambio, en Argentina, y también en Chile, fueron los años en que se asistió -en conjunción con otros desarrollos políticos como la radicalización de los conflictos sociales y el auge de minorías revolucionarias- a una intensificación del déficit de gobernabilidad y, luego, a tempranos intentos por superarlo recurriendo, con desigual fortuna, a la vía autoritaria y el ajuste estructural. Las diferencias entre los países de la región se estrecharon en la década del ochenta debido al estallido de la crisis de la deuda externa y su desenvolvimiento posterior, que expuso, bajo la forma de las crisis fiscales y de las dificultades para resolverlas, las consecuencias paralizantes de la balcanización del aparato estatal en el marco de un corte abrupto del financiamiento externo.

3. Las luces y las sombras del proceso de reformas

Somos conscientes de que esta sumaria reconstrucción no hace justicia a una historia que fue más matizada y compleja a través de las diversas experiencias nacionales. Creemos, no

obstante, que contiene las claves para explicar el carácter institucionalmente paradójal que presentan las reformas estructurales: concebidas como un ataque frontal a las intervenciones del Estado, éstas comportan, asimismo, un fortalecimiento del propio Estado. Esta paradoja se esclarece al tomar en cuenta el punto de partida cuya trayectoria en el tiempo acabamos sintéticamente de evocar, esto es, un Estado limitado en su autonomía y en su coherencia interna por la acumulación de compromisos fiscales y arreglos corporatistas. Vistas desde este ángulo, las reformas estructurales se condensan en una primera y gran reforma: el recorte de los compromisos fiscales y la remoción de los arreglos corporatistas con el objetivo de devolver al Estado sus atributos perdidos, de desvincular su gestión de las presiones del sistema político y recuperarlo como recurso para abrir paso a un nuevo patrón de desarrollo, centrado en el liderazgo de la inversión privada y las señales de mercado.

Dada la profunda interpenetración entre aparato estatal e intereses sectoriales, las políticas de cambio estructural han dado lugar a dos movimientos simétricos ya que todo esfuerzo por restablecer la autonomía y la coherencia interna del aparato estatal presupuso la disminución paralela de la influencia institucionalmente sancionada de los intereses sectoriales sobre las decisiones públicas. Las ganancias en términos del fortalecimiento del Estado se han alcanzado, así, por medio de -en palabras de Blanca Heredia-, la desincorporación de los actores socioeconómicos que habían sido pilares del desarrollo desde la posguerra (Heredia, 1989).

A propósito de este proceso de desincorporación nos parece oportuno recordar aquí que en los manuales de estrategia militar se lee que es más difícil organizar una retirada ordenada que conducir un ataque exitoso. Esta verdad se aplica con pocas enmiendas a los años transcurridos bajo el ajuste estructural. La contracción de las intervenciones del Estado y, por consiguiente, la drástica reducción de las demandas económicas y sociales tradicionalmente legitimadas en la agenda pública siguió en varios de los países examinados una secuencia que estuvo lejos de asemejarse a una retirada ordenada. En un comienzo esto se debió a la situación de asfixia financiera, que fue imponiendo decisiones apresuradas y fulminantes para disminuir el déficit fiscal y contener las presiones inflacionarias. Luego, las políticas de reformas tampoco lograron sustraerse a la lógica imperiosa de la emergencia económica.

De allí que los sectores económicos y sociales crecidos al abrigo de las instituciones garantistas del pasado se vieron expuestos en un breve plazo a los ásperos vientos del mercado y la competencia internacional sin que esta rápida transición fuese amortiguada por programas de reconversión y asistencia. Las compensaciones, cuando las hubo, trajeron solo alivios temporarios. No sorprende que cundieran los cierres de empresas, los aumentos del desempleo, la precarización de las relaciones de trabajo, el deterioro en la oferta de bienes públicos y servicios sociales, y que los países exhibieran índices de desigualdad superiores a los observados antes de la crisis (Altimir, 1994).

Las consecuencias distributivas que venimos de evocar no describen, sin embargo, todo el paisaje económico y social que ha emergido con las políticas de liberalización económica. La retracción del aparato estatal provocó ciertamente la desestructuración de amplios segmentos de la organización productiva y del tejido social. Pero la política de privatizaciones y las reglas de juego de una economía más desregulada y abierta han creado, paralelamente, nuevos espacios de acumulación y crecimiento bajo el liderazgo de conglomerados económicos y grandes empresas locales y extranjeras. A partir de las oportunidades generadas por la liberalización económica y por medio de fuertes inversiones

en maquinarias y equipos, cambios en las prácticas organizacionales y la acelerada integración en redes supranacionales de producción, comercialización y transferencia tecnológica, estos sectores se están convirtiendo en pilares del nuevo patrón de desarrollo. Se trata de elites empresariales que tienen un acceso fluido a los mercados internacionales de capitales, lo que disminuye la importancia que para ellas tienen los subsidios estatales que eran la condición de funcionamiento del antiguo capitalismo asistido y les permite actuar con estrategias de largo plazo, transformando sus actividades en ámbitos de nuevas posibilidades de ocupación y de inserción social.

Alvaro Díaz ha propuesto una imagen sintética de los fenómenos descritos al sostener que estamos en presencia de "procesos simultáneos de desestructuración y estructuración": de un lado, se observan los efectos desarticuladores de la quiebra del anterior patrón de desarrollo; del otro, se asiste a la gestación y afianzamiento de nuevos polos dinámicos en torno de los que se organiza la inserción parcial de los países al sistema económico global.²⁸ La imagen propuesta por Díaz tiene a nuestro juicio el mérito de captar la tendencia ideal que informa a la transformación en curso. Es sugestivo, nos parece, que sea formulada desde la ventajosa plataforma de observación provista por la experiencia chilena, donde el ajuste estructural fue más completo y lleva más años de ejecución. Como es de esperar, sin embargo, esa tendencia ideal se presenta con intensidades diferentes en el universo concreto de los varios países de acuerdo, primero, a cuál haya sido el punto de partida del proceso de cambio y, segundo, a cuál sea hoy en día el grado de maduración de éste.

A manera de ejemplos señalemos que la reorganización de las instituciones económicas en Brasil ha estado fuertemente condicionada por los intereses consolidados durante la fase desarrollista anterior. Este punto de partida imprimió al cambio de rumbo en la orientación del desarrollo una trayectoria más gradual y negociada. En este caso debería hablarse más bien de un proceso de reestructuración defensiva, en el cual las reformas estructurales han sido acompañadas por políticas de salvaguarda, que buscan ofrecer garantías a grupos de interés escogidos para ganar su apoyo. Por lo tanto, las secuelas del ajuste estructural en términos de cierre de empresas y destrucción de empleos no se observan con la misma magnitud que en las otras experiencias, aunque el legado de las fracturas y desigualdades del pasado constituya una verdadera hipoteca para las elites modernizantes de Brasil.

La tendencia ideal del proceso de cambio identificada por Alvaro Díaz también admite enmiendas en lo que se refiere a la estructuración de nuevos polos de dinamismo económico. Este es un fenómeno menos neto y rotundo de lo que es en Chile, por ejemplo, puesto que en los casos que consideramos el ajuste estructural es más reciente. Es verdad que se advierten avances con relación al pasado reciente pero la brecha respecto de la capacidad de competir dentro del esquema de economía abierta es significativa, en términos generales. Así, en Argentina la racionalización microeconómica del aparato productivo todavía está en curso, mientras los grupos económicos revisan su portafolio de inversiones en los diversos mercados y se suceden las fusiones y los cambios en los paquetes accionarios; en fin, existe un nuevo libreto pero el perfil de sus actores se halla en proceso de consolidación.

4. Los problemas pos-ajuste estructural

A partir de los elementos expuestos nos interesa abordar ahora, en el tramo final de este trabajo, las cuestiones que las modalidades de la transformación económica han abierto en la agenda futura de los países. Para ello comencemos recordando, con Alain Touraine, que el movimiento hacia el mercado no establece por sí mismo las bases de un nuevo tipo de sociedad: como tal es un poderoso instrumento de destrucción de una economía controlada a través el Estado pero, advierte Touraine, la modernización que promueve es extremadamente frágil (Touraine, 1993). Los signos de esta fragilidad -agreguemos nosotros- son visibles en dos planos.

El primero es aquel en el que el movimiento hacia el mercado se confunde y se vuelve uno con el proceso de desincorporación de actores socioeconómicos antes mencionado, afectando los mecanismos de integración social. El desmantelamiento del garantismo estatal liberó recursos de poder que se distribuyeron de manera desigual y ello acrecentó las diferencias de riqueza y de influencia preexistentes. En estas circunstancias cobró forma el fenómeno político más llamativo en los tiempos del cambio estructural. Nos referimos al aumento de la capacidad de negociación de las elites económicas privadas para convertir las nuevas reglas de juego en la expresión institucional de unas relaciones de fuerza que les son favorables. Por cierto, el diseño del nuevo perfil institucional pasa por la decisión de los líderes de gobierno, lo cual ha implicado que la liberalización económica incorporara también, en los márgenes, excepciones y distorsiones dictadas por razones políticas. Este es el terreno en donde se observa la creación de regímenes especiales y en el que proliferan los casos de patrimonialismo y corrupción; todo lo cual es causa de más desigualdades, que se suman a las que la dinámica de las fuerzas de mercado genera ahora sin el freno de los controles públicos.

Así las cosas, los efectos distributivos inmediatos de las experiencias de reorganización institucional son inevitablemente asimétricos porque entre los actores que intervienen hay algunos más poderosos que otros y cuentan con los medios tanto para producir resultados en su beneficio como para forzar a los demás a acomodarse a ellos. No obstante, si bien esto es previsible también lo es que la solidez en el tiempo del nuevo equilibrio sea contingente a la capacidad que muestre de ir reduciendo las asimetrías iniciales y reconstituyendo la cohesión social amenazada. Dicha capacidad, a su vez, dependerá de que se pongan en marcha de acciones públicas correctivas que apunten a combatir la exclusión y a preservar los derechos sociales elementales, particularmente en los sectores y áreas afectadas por fenómenos de desestructuración. Pero la creación de una red de protección social constituye una cuestión todavía abierta en la agenda de los países de América Latina.

El segundo plano en el que la modernización impulsada por el movimiento hacia el mercado desnuda sus fragilidades es aquel en donde están en juego sus objetivos declarados. En efecto, al entrar en la segunda mitad de los noventa y cuando buena parte del repertorio de reformas se ha hecho efectivo, los países experimentan, con variada intensidad, un conjunto de problemas pos-ajuste estructural que comprometen el logro de la eficiencia y la competitividad internacional.

Aunque un examen detallado de estos problemas desborda los objetivos de este capítulo,²⁹ la breve enumeración de algunos de ellos podría comenzar con los que están planteados en el terreno de la apertura externa. La política de liberalización comercial buscó

reorientar los incentivos económicos en favor de las exportaciones. Pero los gobiernos están encontrando que se requiere algo más que desmontar el aparato proteccionista para que las empresas alcancen una mejor inserción en el mundo. Los años de atraso tecnológico han hecho que muchas de ellas tengan dificultades para satisfacer los requisitos de los mercados internacionales. Los casos exitosos representados por el polo dinámico de grandes empresas no cancelan el ingente esfuerzo de adaptación que tiene planteado el tejido industrial para generar ventajas competitivas. Por otro lado, las barreras al comercio y los problemas de información en torno de los mercados externos configuran desafíos al crecimiento de las exportaciones que no se resuelven con la sola existencia de incentivos económicos adecuados. Además, la experiencia de la apertura externa permitió cobrar conciencia de que la competitividad es una cuestión que concierne a todo el sistema productivo, la infraestructura física y los recursos humanos. El reconocimiento de estos problemas ha puesto de relieve los límites de la estrategia de cambio neoliberal y recortado el lugar adicional de una intervención pública más activa en apoyo del crecimiento orientado hacia afuera.

El desenlace de la política de privatizaciones ha expuesto problemas de alcances parecidos. La transferencia de activos estatales al sector privado comportó un cambio en las relaciones de propiedad aunque no siempre en las relaciones de las empresas y el mercado. Las nuevas empresas privatizadas operan por lo general en un marco donde las reglas de competencia son tan extrañas como lo eran en la etapa de la industrialización protegida. Interesados en maximizar los ingresos fiscales y asegurar futuras inversiones, los gobiernos ofrecieron a los compradores de las empresas públicas el reaseguro de mercados cautivos, lo cual condujo a la creación de verdaderos "monopolios naturales" controlados por grandes empresas. En un escenario semejante, el problema de la eficiencia en la reasignación de los recursos desborda los límites del movimiento hacia el mercado y coloca la demanda por agencias de regulación pública.

El caso de las nuevas empresas privatizadas de servicios y producción no es el único que reposiciona en la agenda la intervención de los poderes públicos. Como lo ha señalado Alvaro Díaz, las consecuencias de la liberalización económica no se dejan aprehender utilizando la simple dicotomía mercado-Estado y describiendo, por lo tanto, el proceso de cambio en términos del pasaje de economías controladas por el Estado a economías de libre mercado. En verdad, simultáneamente a la creación de nuevos mercados por obra de las deregulaciones y la apertura externa, se han expandido formas de coordinación económica extra-mercado como la que articulan los conglomerados y los grandes grupos económicos (Díaz, 1994). El protagonismo de estas nuevas realidades del poder económico plantea también problemas que reclaman de políticas públicas de defensa de la competencia y agencias anti-trust efectivas.

Recapitulando el argumento sobre las fragilidades de la modernización en marcha, ahora que está culminando la fase de las reformas económicas, la resolución positiva de los problemas reseñados señala la importancia de fortalecer la capacidad de intervención de los poderes públicos. Luego de dedicar los últimos años a descongestionar las antiguas funciones del Estado a fin de volverlo un instrumento del aliento al espíritu empresarial privado, los países se encuentran ante la demanda de dotarlo de nuevas funciones que garanticen la sustentabilidad política y económica de la transformación económica. Algunos han emprendido esta tarea con más fortuna que otros pero todos parten del legado de las políticas

de ajuste que han llevado a situaciones de astringencia financiera y de deterioro de recursos burocráticos.

5. Las condiciones para una renovada acción del Estado

A los fines de examinar las condiciones para una renovada acción del Estado es oportuno evocar aquí el caso de Chile, que ha devenido, antes que en el punto de llegada del movimiento hacia el mercado, en una experiencia que condensa la asociación bastante exitosa entre Estado y mercado.³⁰

En la trayectoria de la experiencia chilena la crisis de 1982 es una divisoria de aguas que delimita dos períodos al interior de un proceso de cambio dirigido a crear las condiciones favorables a la acumulación privada y reorientar la economía hacia los mercados internacionales. El corte entre uno y otro período lo establece el repertorio de políticas utilizado con vistas a alcanzar dichos objetivos: el primero se caracterizó por un énfasis excluyente en los instrumentos de la ortodoxia neoliberal, mientras que el segundo incorporó dosis mayores de acción estatal para apuntalar las reformas de mercado. Los estudios sobre Chile han identificado ese corte histórico por el pasaje del estilo dogmático de los "Chicago Boys", que dominó la gestión del ajuste estructural entre 1975 y 1981, al estilo pragmático que inauguró la llegada de Hernán Büchi al Ministerio de Hacienda en 1985.

No es nuestro propósito volver aquí sobre los detalles de esta trayectoria, por lo demás profusamente examinada; se trata, más bien, de extraer de ella algún corolario que esclarezca las cuestiones colocadas por los problemas pos-ajuste de las otras experiencias nacionales. En este sentido, entendemos que la decisión de encarar con políticas menos dogmáticas el proceso de cambio a partir de 1985 constituyó una parte importante pero sólo una parte de la historia del desempeño positivo mostrado por la economía chilena desde entonces.

La otra parte que hay que iluminar para dar cuenta de esta experiencia tiene que ver con las condiciones que hicieron posible la utilización pragmática de los instrumentos de la acción estatal para sostener el rumbo de la liberalización económica. Dichas condiciones fueron dos: recursos fiscales y recursos administrativos. Más concretamente, gracias a la disponibilidad de recursos fiscales y recursos administrativos la gestión de Büchi pudo movilizar las capacidades estatales y afrontar con ellas los problemas de la transformación estructural.

Con relación a los primeros recordemos el fuerte apoyo financiero externo que recibió el régimen de Pinochet en el tramo más arduo del período de ajuste; a ello hay que agregar los fondos provenientes del principal producto de exportación, el cobre, explotado directamente por empresas estatales, y cuyos precios experimentaron un alza sustancial en la segunda mitad de los ochenta. En cuanto a los recursos administrativos señalemos que su disponibilidad dependió de razones menos coyunturales; en rigor, descansó en la existencia de una alta burocracia pública con un *ethos* profesional propio y una tradición de gestión acumuladas durante la fase del crecimiento hacia adentro que fueron puestas ahora al servicio del nuevo esfuerzo modernizador. Estas condiciones propicias permitieron convertir las preferencias políticas en acciones concretas, vale decir, transformaron la opción por una gestión pragmática del cambio estructural en una alternativa verosímil e institucionalmente realista.

A nuestro juicio, pues, el balance de la experiencia chilena encierra un importante corolario. Para superar las fragilidades de la modernización impulsada por la vía del movimiento hacia el mercado no basta con exaltar de manera voluntarista la contribución que puede ofrecer la acción del Estado; es preciso, además, contar con los medios para que ese reconocimiento sea la antesala de una intervención pública efectiva. Este es un presupuesto insoslayable a la hora de considerar el futuro de los problemas pos-ajuste estructural ante los que se hallan los países de la región y que apuntan a un mayor protagonismo estatal en el plano de las políticas de regulación de monopolios, de promoción de la competitividad, de corrección de las desigualdades.

En verdad, la conciencia de la necesidad de avanzar en esa dirección no es el elemento que falta en los elencos reformistas de los diversos países. Cualquier evaluación objetiva del itinerario de las administraciones gubernamentales de Argentina, Bolivia, Brasil, México y Colombia debería concluir que no se han singularizado por la creencia dogmática en las virtudes del mercado, recurriendo con frecuencia a las herramientas heterodoxas disponibles en la esfera de los poderes públicos. De lo que carecen, en proporciones variables según los casos, es de un actor estatal dotado de una fuerte posición fiscal y de un aparato burocrático competente y, por lo tanto, en condiciones de ejecutar el libreto de las políticas activas y selectivas.³¹ Así, se observan en ellos indicadores expresivos de esas carencias, por ejemplo, altos coeficientes de endeudamiento de los gobiernos, montos de inversión pública que no se han recuperado de los bajos niveles de los años de emergencia, migración de cuadros calificados de la administración estatal, por efecto de caída en los salarios y de medidas no selectivas de racionalización. Mientras estas carencias no sean resueltas, la posibilidad de una sinergia entre mercado y Estado en las tareas de la modernización seguirá pendiente, lo cual abre hacia adelante interrogantes sobre la sustentabilidad del proceso de reformas.³²

NOTAS

1. Esta afirmación requiere algunas precisiones. Una vez que se ha subrayado la importancia del shock exógeno sobre el viraje estratégico de los países de la región es necesario señalar, no obstante, que la severidad de los problemas macroeconómicos de los años ochenta estuvo influida por circunstancias endógenas. Si la crisis de la deuda externa llegó a tener el impacto que tuvo en América Latina, a diferencia de lo que ocurriera con otros países también endeudados, como Corea del Sud, fue porque estas economías eran extremadamente vulnerables a las perturbaciones externas debido a la estrategia de sustitución de importaciones seguida hasta entonces. Este argumento está desarrollado por Joseph Ramos (1993).

2. En la introducción a su estudio sobre crisis internacionales y respuestas nacionales entre países industrializados, Peter Gourevitch (1993) destaca la centralidad de estos factores. "La prosperidad -afirma este autor- oscurece una verdad que los tiempos difíciles ponen de manifiesto: la opción entre propuestas de política pública en conflicto entre sí surge de la política (...). La crisis económica conduce al debate y la controversia y de este conflicto emergen las medidas de política. Sean innovadoras o no, estas medidas requieren de la política, es decir, las respuestas a la crisis exigen movilizar recursos políticos. Por consiguiente, para entender las opciones de política hemos de entender la política que las produce."

3. Subrayando la importancia de ese proceso de aprendizaje, Lourdes Sola (1993) sostiene que debería revisarse la fórmula que retrata los años ochenta en América Latina como "la década perdida". En qué medida, se pregunta (Sola, 1993).

4. Entre esta abundante literatura, consultar Bates y Krueger (1993).

5. Luis Aguilar Villanueva (1993), recuerda, a este respecto, que "Quien define es quien decide"; es una máxima que quiere subrayar el hecho de que los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de una cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión".
6. Para un examen detallado de la influencia de factores externos consultar B. Stallings (1992).
7. Con relación a las estrategias de acreedores y deudores consultar el trabajo de D. Tussie (1988).
8. Con relación a las prerrogativas presidenciales ver, entre otros, Carey y Shugart (1992).
9. Sobre este punto, véase Torre (1994). Respecto de la dinámica política entre crisis y reformas consultar Keeler (1993). Al respecto, Keeler señala que "la crisis crea un sentido de urgencia que descansa en el supuesto de que los problemas ya de por sí serios pueden exacerbarse si no se hace nada. Ese sentido de urgencia puede contribuir a que se dejen de lado la cautela y/o la preocupación por los procedimientos que observan los funcionarios tanto del ejecutivo como del legislativo (y del poder judicial también) durante tiempos más apacibles y permite la aceptación inusualmente rápida y acrítica de propuestas de reforma que apuntan a resolver la crisis". Un ejemplo clásico de esta dinámica sugiere Keeler es el que provee el relato de J.M. Burns sobre el alumbramiento del New Deal de F.D. Roosevelt, cuando el congreso debió tratar la ley de emergencia bancaria: "Completado por el presidente y sus asesores a las dos de la mañana, el proyecto de ley estaba todavía en borrador. Sin embargo, aún durante los magros 45 minutos asignados al debate en el recinto, se escucharon voces reclamando "Hay que votar", "Hay que votar"... La Cámara aprobó prontamente el proyecto a mano alzada; el Senado lo hizo unas pocas horas después; el presidente lo promulgó con su firma a las nueve de la mañana" en Burns (1956).
10. A propósito del debate académico sobre los pactos sociales consultar Haggard y Kaufman, 1995a).
11. En este sentido, Philippe Schmitter escribió: "Como alguien escribía en un artículo, 'los pactos sociales no pueden ser firmados por manos invisibles'. Debe existir un actor visible, que aporte un elemento, no sólo de poder e influencia, sino también de coacción legítima. Y ese actor debe ser el Estado, que debe estar presente de algún modo en las negociaciones, si no estar sentado en la mesa de negociación" (Espina, 1991).
12. Un excelente examen de estas hipótesis se encuentra en Navarro (1995).
13. Este argumento, familiar en la literatura de *rational choice*, está resumido en International Bank for Reconstruction and Development (1989).
14. Aquí seguimos un argumento que está más desarrollado en Bruszt (1995).
15. Este es un punto que ha sido bien destacado por Acuña y Smith, 1996.
16. Sobre los programas de alivio de la pobreza consultar Graham (1994). Una visión crítica de éstos programas se encuentra en Vilas (1997). Una amplia discusión de las políticas sociales en la coyuntura actual se presenta en el artículo de Sonia M. Draibe (1994).
17. Este es un aspecto destacado por Celso Garrido (1994) en su examen de las privatizaciones en México. "Desde el punto de vista de la situación de las grandes empresas y grupos económicos, puede decirse que estas privatizaciones fueron un gran acto de reingeniería empresarial orientado por el Estado, ya que la estrategia gubernamental buscó fortalecer a los grandes grupos privados nacionales como actores del nuevo modelo económico, transfiriéndoles sus cuotas de poder económico".
18. Sobre este concepto consultar Sidney Tarrow (1983). En su obra más reciente (1994), Tarrow agrega una nueva dimensión, divisiones en la elite dirigente, que, a nuestro juicio, se superpone en sus efectos con la presencia o ausencia de aliados potenciales.
19. En el desarrollo de los argumentos de esta sección hemos seguido el enfoque propuesto por David Stark (1992) para estudiar los procesos de transformación económica.
20. Para una ilustración de estos debates, Kent Weaver y Rockman (1993).
21. Una caracterización temprana del estilo decisorio de las políticas públicas en la región en la que ya están presentes rasgos que se tornarán familiares en los estudios más recientes se encuentra en Chambers (1972).
22. Esta perspectiva fue inaugurada por Theodore Lowi (1964 y 1972). Respecto de esta temática ver Regonini (1989).

23. Con relación a la política económica de Menem, ver Gerchunoff y Torre, 1996.
24. Además del trabajo de Blanca Heredia, se ha consultado María Amparo Casar (1996).
25. Sobre la evolución macroeconómica bajo Salinas y la crisis de diciembre de 1994 ver Ros (1995) y Elizondo (1997).
26. Sobre la conformación institucional del patrón de desarrollo de posguerra, véase Gerchunoff y Torre (1992).
27. Consultar los datos estadísticos del período en García y Tokman (1982). La imagen de crecimiento y modernización social que se desprende de los datos agregados para la región refleja bien la trayectoria de países como México y Brasil; Argentina entretanto, durante ese período tuvo un desempeño económico claramente menos positivo y, por otro lado, entró a él con un nivel de progreso social relativamente mayor.
28. Díaz (1994), nos parece el trabajo que mejor examina el proceso de transformación en curso.
29. Un examen de los problemas pos-ajuste estructural se encuentra en Naim (1993).
30. Entre la abundante literatura sobre Chile, se han consultado los trabajos de French-Davis y Muñoz (1992); y Martínez y Díaz (1996).
31. Con relación al futuro de la transformación en curso, consultar los distintos escenarios delineados en el artículo de Acuña y Smith (1996).
32. Roberto Bouzas y Ricardo French-Davis (1994) afirman que existe "an actors' gap" y sostienen, en este sentido, que "las políticas selectivas demandan un actor capaz de diseñar e implementar en forma adecuada dichas políticas. Este pre-requisito crucial está hoy en día ausente en la mayoría de los países de América Latina; su importancia ha sido empero soslayada por el énfasis excesivo en reducir (antes que en suprimir los excesos y reestructurar) el sector público. El fortalecimiento del sector público como actor y como institución deviene por lo tanto en la condición indispensable para dejar atrás los argumentos y las políticas simplistas que prevalecieron en la década pasada".

BIBLIOGRAFIA

- Acuña, C.H. y W.C. Smith (1996), "La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales", Desarrollo económico, N° 141, vol. 36, Buenos Aires, abril-junio.
- Aguilar Villanueva, L. (1993), Problemas públicos y agenda de gobierno, Miguel Angel Porrúa Grupo Editor, México, D.F.
- Altimir, O. (1994), "Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste", Revista de la CEPAL, N° 52, Santiago, abril.
- Bates, R. (1994), "Comentario" en J. Williamson (ed.), The political economy of policy reform, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Bates, R. y Krueger, A. (eds.), (1993), "Generalizations arising from the country studies", en Political and economic interactions in economic reform, Blackwell, Oxford y Cambridge, USA.
- Bouzas, R. y R. Ffrench-Davis (1994), "International linkages and actors in Latin America", Documento de trabajo, N° 174, FLACSO, Buenos Aires, noviembre.
- Bresser Pereira, L., J.M. Maravall y A. Przeworski (1993), Economic reforms in new democracies, Cambridge University Press, New York.
- Bruszt, L. (1995), "¿Por qué razón habrían de apoyar los europeos orientales el capitalismo? Democracia, capitalismo y opinión pública", Zona Abierta, 72/73, Madrid.
- Burns, J.M. (1956), Roosevelt: the lion and the fox, Harcourt Brace, New York.
- Carciofi, R. (1990), "La desarticulación del pacto fiscal", Documento de trabajo, N° 36, CEPAL, Buenos Aires.
- Carey, J. y M. Shugart (1992), Presidents and assemblies, Cambridge University Press.
- Casar, M.A. (1996), "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", Política y Gobierno, vol. III, 1, México, D.F., primer semestre.
- Cavarozzi, M. (1994), "Politics: a key for the long term in South America", en W.C. Smith, C. Acuña y E.A. Gamarra (eds.), Latin American political economy in the age of neoliberal reform, North-South Center, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Chambers, D.A. (1972), "Parties and society in Latin America", Studies in Comparative International Development, 7.
- Damill, M. y J.M. Fanelli (1994), "La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda externa a las reformas estructurales", Serie Reformas de Política Pública, N° 30, CEPAL, Santiago, diciembre.

- De Oliveira Nunes, E. y B. Geddes (1987), "Dilemmas of state-led modernization in Brazil", en J. Wirth, E. de Oliveira Nunes y T. Bogenschield (eds.), State and society in Brazil, Westview Press, Boulder and London.
- Díaz, A. (1994), "Tendencias de la reestructuración económica y social en América Latina", Revista Mexicana de Sociología, año LVI, 4, México, D.F., octubre-diciembre.
- Draibe, S. (1994), "Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas", Desarrollo Económico, vol.34, N° 134, Buenos Aires, julio-setiembre.
- Echegaray, F. (1996), "¿Voto económico o referendun político? Los determinantes de las elecciones presidenciales en América Latina 1982-1994", Desarrollo Económico, vol.36, N°142, Buenos Aires, julio-setiembre.
- Elizondo Mayer-Serra, C. (1997), "Tres trampas. Sobre los orígenes de la crisis mexicana de 1994", Desarrollo Económico, vol. 36, N° 144, Buenos Aires, enero-marzo.
- Espina, A. (comp.) (1991), "La concertación social en perspectiva comparada", en Concertación social, neo-corporatismo y democracia, Ministerio de Trabajo, España.
- Fanelli, J.M., R. Frenkel y G. Rozenwurcel (1992), "Growth and structural reform in Latin America. Where we stand?", en A. Zini Junior (ed.), The market and the State in economic development in the 1990s, North Holland, Amsterdam.
- Ffrench-Davis, R. y O. Muñoz (1992), "Economic and political instability in Chile", en S. Teitel (ed.), Towards a new development strategy for Latin America: pathways from Hirschman's thought, Interamerican Development Bank and The Johns Hopkins University Press, Washington, D.C.
- Frenkel, R. (1979), "Decisiones de precios en alta inflación", Estudios CEDES, Buenos Aires.
- Gamarra, E. (1995), "Democracia, reformas económicas y gobernabilidad en Bolivia", Serie Reformas de Política Pública, N° 36, CEPAL, Santiago, mayo.
- García, N. y V. Tokman (1982), Acumulación, empleo y crisis, PREALC, Santiago.
- Garrido, C. (1994), "Grupos privados nacionales en México, 1988-1993", Revista de la CEPAL, N°53, agosto.
- Gerchunoff, P. y J.C. Torre (1992), "What role for the State in Latin America?", en S. Teitel (ed.), Towards a new development strategy for Latin America: pathways from Hirschman's thought, Interamerican Development Bank and The Johns Hopkins University Press, Washington, D.C.
- (1996), "La política de liberalización económica en la administración de Menem", Desarrollo económico, vol. 36, N° 143, Buenos Aires, octubre-diciembre.
- Gourevitch, P. (1993), Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Graham, C. (1994), Safety nets, politics and the poor, The Brooking Institution, Washington, D.C.
- Haggard, S. y R. Kaufman (eds.) (1992a), The politics of economic adjustment, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- (1992b), "Economic crisis and executive authority. Dilemmas of governability and institutional consolidation in new Latin American democracies", en L. Puterman y D. Rueschemeyer (eds.), State and market in development, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London.

- (1994), "Democratic institutions, economic policy and performance in Latin America", en C. Bradford (ed.), Redefining the State in Latin America, OECD, París.
- (1995a), The political economy of democratic transitions, Princeton University Press, New Jersey.
- (1995b), "Estado y reforma económica: la iniciación y la consolidación de las reformas de mercado", Desarrollo Económico, vol. 35, N° 139, Buenos Aires, octubre-diciembre.
- Heredia, B. (1989), "The political economy of the Mexican crisis", mimeo.
- (1995), "Las dimensiones políticas de la reforma económica en México", Serie Reformas de Política Pública, N° 34, CEPAL, Santiago, marzo.
- Hirshman, A. (1965), Journeys' toward progress, Doubleday, Nueva York.
- International Bank for Reconstruction and Development (1989), Strengthening trade policy reform, vol. II., Washington, D.C., noviembre.
- Kaufman, R., C. Bazdresch y B. Heredia (1994), "Mexico: radical reform in a dominant party system", en S. Haggard y S.B. Webb (eds.), Voting for reform, World Bank, Oxford University Press, Nueva York.
- Kaufman, R. y B. Stallings (1989), "Debt and democracy in the 1980s. The Latin American experience", en B. Stallings y R. Kaufman (eds.), Debt and democracy in Latin America, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Keeler, J. (1993), "Opening the window for reform. Mandates, crises and extraordinary policymaking", Comparative Political Studies, N° 25, Thousand Oaks, Ca., enero.
- Kent Weaver, R. y B.A. Rockman (eds.) (1993), Do institutions matter? The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Kingdom, J.W. (1984), Agenda, alternatives and public policies, Scott, Foresman and Company, Illinois, cap. 9.
- Lópes, F. (1986), O choque heterodoxo, Editora Campus, Río de Janeiro.
- López Restrepo, A. (1995), "Las etapas de la liberalización de la economía colombiana", Serie Reformas de Política Pública, N° 35, CEPAL, Santiago, marzo.
- Lowi, T. (1964), "American business, public policy, case studies and political theory", World Politics, 4, Princeton.
- (1972), "Four systems of policy, politics and choice", Public Administration Review, 4, London.
- Mainwaring, S. y M.S. Shugart (1994), "Juan J. Linz. Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica", Desarrollo económico, vol. 34, N° 135, Buenos Aires, octubre-diciembre.
- Malloy, J. (1993), "Política económica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais", en L. Sola (ed.), Estado, mercado e democracia, Paz e Terra, Sao Paulo.
- Maravall, J.M. (1994), "The myth of the authoritarian advantage", Journal of Democracy, Washington, D.C., octubre, pp. 17-31.

- Martínez, J. y A. Díaz (1996), Chile, the great transformation, The Brookings Institution, Washington D.C. y UNRISD, Geneva.
- Naim, M. (1993), "Latin American post-adjustment blues", Foreign Policy, 92, Washington, D.C., otoño.
- Navarro, M.F. (1995), "Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico", Desarrollo Económico, N° 139, vol. 35, Buenos Aires, octubre-diciembre.
- Nelson, J. (ed.) (1990), Economic crisis and policy choice, Princeton University Press, Princeton, New Jersey; (versión en castellano: Crisis económica y políticas de ajuste, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 1994).
- (1996), "Promoting policy reform", World Development, vol. 24, 9, Oxford, September.
- Ocampo, J.A. (1992), "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia", Análisis Político, N° 17, Bogotá, septiembre-diciembre.
- Palermo, V. (1995), "Reformas estructurales y régimen político", Agora, año 2, 3, Buenos Aires, invierno.
- Ramos, J. (1993), "Crecimiento, crisis y viraje estratégico", Revista de la CEPAL, N° 50, agosto.
- Regonini, G. (1989), "Lo studio delle politiche pubbliche", en A. Panebianco (ed.), L'analisi della politica, Il Mulino, Italia.
- Requena, M. (1996), "La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia", Serie Reformas de Política Pública, N° 38, CEPAL, Santiago, agosto.
- Richardson, J. (ed.) (1982), Policy styles in Western Europe, Introduction, Allen and Unwin, Londres.
- Rodrik, D. (1994), "The rush to free trade in the developing world: why so late? Why now? Will it last?", en S. Haggard y S.B. Webb (eds.), Voting for reform, World Bank, Oxford University Press, Nueva York.
- Ros, J. (1995), "La crisis de México y sus implicaciones", América Latina/Internacional, vol.2, 1, Buenos Aires, otoño-invierno.
- Smith, W., C. Acuña y E. Gamarra (eds.) (1993), Democracy, markets and structural reforms in Latin America, Transaction, New Brunswick.
- Sola, L. (1993), "Estado, transformação economica e democratização no Brasil", en L. Sola (ed.) Estado, mercado e democracia, Paz e Terra, Sao Paulo.
- (1994), "Il piano real e la vittoria di Fernando Henrique Cardoso", América Latina, Anno I, 3, Bologna, noviembre.
- (1995), "Reforma económica, democratização e ordem legal no Brasil", Serie Reformas de Política Pública, N° 37, CEPAL, Santiago, octubre.
- Spector, M. y J.I. Kitsuse (1977), Constructing social problems, Cummings Publishing Company, Menlo Park, California.
- Stallings, B. (1992), "International influence on economic policy: debt, stabilization and structural reform", en S. Haggard y R. Kaufman (eds.), The politics of economic adjustment, Princeton University Press, New Jersey.
- Stark, D. (1992), "Path dependence and privatization strategies in East Central Europe", East European Politics and Societies, vol. 6, N° 1, Berkeley.

- (1994), "Recombinant property in East European capitalism", trabajo presentado en la conferencia sobre Liberalización Económica y Consolidación Democrática, auspiciada por el Social Science Council, Río de Janeiro, junio.
- Tarrow, S. (1983), "Struggling to reform: social movements and policy change during cycles of protest", Occasional Paper, N° 15, Western Societies Program, Cornell University.
- (1994), Power in movement. Social movements, collective action and politics, Cambridge University Press.
- Torre, J.C. (1994), "América Latina, el gobierno de la democracia en tiempos difíciles", Documento de trabajo, N° 122, Instituto Di Tella, CIS, Buenos Aires, julio; versión anterior publicada en Revista de Estudios Políticos, N° 74, Madrid, octubre-diciembre, 1991.
- Torre, J.C. y V. Palermo (1995), "A la sombra de la hiperinflación: las reformas económicas en Argentina", mimeo.
- Touraine, A. (1993), "Latin America: a difficult transition from voluntarism to liberalism", trabajo presentado en la conferencia *Rethinking development theories in Latin America*, Chapel Hill, North Carolina, marzo.
- Tussie, D. (1988), "La coordinación de los deudores latinoamericanos: ¿cuál es la lógica de su accionar? en Desarrollo Económico, vol. 28, N° 109, Buenos Aires.
- Vilas, C.M. (1997), "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo", Desarrollo Económico, vol.36, N°144, Buenos Aires, enero-marzo.
- Waterbury, J. (1989), "The political management of economic adjustment and reform", en J. Nelson (ed.), Fragile coalitions: the politics of economic adjustment, Transaction Books, New Brunswick, USA.
- Webb, R. (1994), "Peru", en J. Williamson (ed.), The political economy of policy reform, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Whitehead, L. (1990), "Political explanations of macroeconomic management: a survey", World Development, vol. 18, Oxford, Nueva York, agosto.

SERIE REFORMAS DE POLITICA PUBLICA*

Título

N°

- 1 Economía y economía política de la reforma comercial colombiana. Autor: José Antonio Ocampo. Abril de 1993, (LC/L.726).
- 2 Inestabilidad macroeconómica y flujos de comercio en Argentina, 1978-1991. Autor: Adolfo Canitrot. Abril de 1993, (LC/L.732).
- 3 A political economy analysis of import tariff policy in Brazil: 1980-1988. Author: Renato Baumann. May 1993, (LC/L.733).
- 4 La reforma del régimen comercial en México durante los años ochenta: sus efectos económicos y dimensiones políticas. Autor: Jaime Ros. Abril de 1993, (LC/L.743).
- 5 Economía política de la apertura comercial chilena. Autor: Patricio Meller. Abril de 1993, (LC/L.744).
- 6 The political economy of trade and industrial policy reform in Brazil in the 1990s. Authors: Winston Fritsch and Gustavo H.B. Franco. June 1993, (LC/L.762).
- 7 Reformas tributarias en Argentina. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.763).
- 8 Reformas tributarias en Bolivia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.764).
- 9 Reformas tributarias en Chile. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.765).
- 10 Reformas tributarias en Colombia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.769).
- 11 Reformas tributarias en Costa Rica. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.770).
- 12 Reformas tributarias en México. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.771).
- 13 Reformas tributárias na América Latina durante os anos 80: o caso do Brasil. Autores: Sulamis Dain y Patricia Fesch Menandro. Agosto de 1993, (LC/L.772).
- 14 Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Autora: Sônia Miriam Draibe. Septiembre de 1993, (LC/L.774).
- 15 Bolívia: desafios e possibilidades em termos de política social. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y Marta T.S. Arretche. Septiembre de 1993, (LC/L.775).
- 16 Brasil: a reforma do sistema de saúde. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y María Helena G. de Castro. Noviembre de 1993, (LC/L.783).
- 17 La política social en Costa Rica: panorama de sus reformas recientes. Autora: Ana Sojo. Noviembre de 1993, (LC/L.784).
- 18 Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica. Autores: Ludwig Güendel G. y Juan Diego Trejos S. Enero de 1994, (LC/L.813).
- 19 La política social en Chile: panorama de sus reformas. Autores: Dagmar Raczynski y Rossella Cominetti. Enero de 1994, (LC/L.814).
- 20 Gasto social y ajuste fiscal en América Latina. Autora: Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.819).
- 21 Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos. Autores: Pablo Gerchunoff y Guillermo Cánovas. Abril de 1994, (LC/L.820).

* Para obtener ejemplares de los documentos de esta Serie, se puede escribir directamente a la División de Documentos y Publicaciones de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago.

- 22 Las privatizaciones de las telecomunicaciones en Argentina. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M.R. Schiappacasse. Abril de 1994, (LC/L.821).
- 23 La privatización de Aerolíneas Argentinas. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M. Olmos. Abril de 1994, (LC/L.822).
- 24 Privatización y desregulación del sector petrolero en Argentina. Autor: Pablo Gerchunoff. Mayo de 1994, (LC/L.845).
- 25 Privatización, apertura y concentración: el caso del sector siderúrgico argentino. Autores: Pablo Gerchunoff, Carlos Bozzalla y Juan Sanguinetti. Julio de 1994, (LC/L.847).
- 26 La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social. Autores: Robert Devlin y Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.832).
- 27 Reseña de las reformas de políticas sociales en Colombia. Autor: Hernán Jaramillo. Julio de 1994, (LC/L.848).
- 28 La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización. Autor: Carmelo Mesa-Lago. Julio de 1994, (LC/L.849).
- 29 The divestiture of Telmex. Author: Inder Ruprah. November 1994, (LC/L.871).
- 30 La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales. Autores: Mario Damill y José María Fanelli. Diciembre de 1994, (LC/L.874).
- 31 Divestiture and deregulation of public enterprises: the Mexican case. Author: Inder Ruprah. December 1994, (LC/L.875).
- 32 Privatization in Latin America: from myth to reality. Author: Graciana del Castillo. January 1995, (LC/L.880).
- 33 The privatization of Mexicana (CMA). Author: Inder Ruprah. March 1995, (LC/L.883).
- 34 Las dimensiones políticas de la reforma económica en México. Autora: Blanca Heredia. Marzo de 1995, (LC/L.885).
- 35 Las etapas de la liberalización de la economía colombiana. Autor: Andrés López Restrepo. Marzo de 1995, (LC/L.886).
- 36 Democracia, reformas económicas y gobernabilidad en Bolivia. Autor: Eduardo A. Gamarra. Mayo de 1995, (LC/L.894).
- 37 Reforma econômica, democratização e ordem legal no Brasil. Autora: Lourdes Sola. Octubre de 1995, (LC/L.910).
- 38 La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia. Autor: Mario Requena. Agosto de 1996, (LC/L.962).
- 39 Análisis de las reformas a la industria eléctrica en Bolivia y Nicaragua. Autor: Fernando Cuevas. Agosto de 1996, (LC/L.961).
- 40 Bolivia: nuevo marco regulatorio y privatización de las telecomunicaciones. Autora: Alejandra Herrera. Agosto de 1996, (LC/L.963).
- 41 Nuevo marco regulatorio y privatización de las telecomunicaciones en Nicaragua. Autora: Alejandra Herrera. Agosto de 1996, (LC/L.960).
- 42 La privatización en la industria manufacturera en Nicaragua: evidencia de estudios de caso para evaluar el impacto en la eficiencia y equidad. Autor: Rudolf Buitelaar. Agosto de 1996, (LC/L.959).
- 43 La privatización y el marco regulatorio en Bolivia y Nicaragua. Un análisis comparativo. Autora: Rossella Cominetti. Agosto de 1996, (LC/L.973).
- La privatización y el marco regulatorio en Bolivia y Nicaragua. Un análisis comparativo. Addendum. Cuadros estadísticos. Autora: Rossella Cominetti. Agosto de 1996, (LC/L.973, Add.1).
44. La economía política de la privatización en Nicaragua. Autor: Mario De Franco. Septiembre de 1996, (LC/L.986).
45. La reforma estructural en los sectores petrolero y eléctrico en Bolivia. Autor: Gonzalo Chávez. Diciembre de 1996, (LC/L.987).
46. Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina. Autor: Juan Carlos Torre. Agosto de 1997, (LC/L.1048).