

INT-1063

C.A.
Seminar Talla sobre Métodos de
Análisis Comparativo de Reformas
de Política Pública, Santiago, 6-8
mayo 1991



REFLEXIONES SOBRE EL PAPEL
DEL ESTADO EN AMERICA LATINA

Pablo Gerchunoff

Juan Carlos Torre

Documento presentado al Simposio sobre la
obra de A. Hirschman y una nueva estrate-
gia de desarrollo para América Latina.
Buenos Aires, 8 al 11 de noviembre de
1989.

INSTITUTO TORCUATO DI TELLA

INTRODUCCION

El debate sobre el papel del Estado en la vida económica y social de América Latina, liderado por la robusta ofensiva de las ideas de mercado y desregulación, se ha deslizado progresivamente a un terreno familiar, donde prevalecen los diagnósticos estructurales y se levanta la necesidad de cambios fundamentales. En efecto, colocada en perspectiva, la cruzada del liberalismo en boga puede ser vista como una manifestación nueva de un fenómeno sobre el cual Albert Hirschman ha llamado en varias ocasiones la atención: la tendencia de la discusión de la agenda pública en América Latina a girar periódicamente en torno de propuestas de reforma que son presentadas en cada oportunidad y con igual celo persuasivo como las llaves capaces de abrir las puertas al progreso económico y social de nuestros países.

Así fue, recuerda Hirschman, (1981), que en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, los círculos intelectuales de la región convocaron a los países a proseguir con redoblado esfuerzo la tarea de la industrialización iniciada poco antes. Luego, en la década de los cincuenta, fue el turno de la planificación del desarrollo, cuyas bondades no sólo fueron predicadas por la CEPAL sino también por el propio Banco Mundial, que llegó incluso a hacer de ella un requisito para ser favorecido por su apoyo financiero. En los años sesenta, la Alianza para el Progreso urgió a los países latinoamericanos a llevar a cabo la reforma agraria y realizar reformas impositivas

para terminar con los latifundios y derivar recursos de los sectores de mayores ingresos a los programas de crecimiento y desarrollo social.

Durante esos mismos años, fueron muchos los que, a su vez, depositaron las esperanzas de un crecimiento viable en la integración económica de la región en el marco de un mercado común y de actividades complementarias. A finales de los sesenta se hizo popular la convicción de que la superación de los problemas de América Latina imponía en el plano interno, políticas de redistribución de la riqueza y, en el plano externo, la búsqueda de una relación menos dependiente respecto de los principales centros de poder, en particular Estados Unidos.

Revisando la trayectoria de esta sucesión de tareas que fueron asignadas a los países de la región en los últimos 50 años, Hirschman, (1981), señala dos cosas. Primero, la rapidez con que los objetivos, con desigual fortuna encarados, se van sustituyendo unos a otros. Segundo, la creciente complejidad que éstos van asumiendo a lo largo del tiempo. "In Latin America, new, more difficult tasks were continuously presented to the state and society, whether or not the previous task had been successfully disposed of. Indeed it would almost seem that the less satisfactorily a previous task had been grappled with, the bigger was the jump in difficulty of the new task and the sooner was it introduced".

El más reciente desenlace de este "proceso de escalda ideológica" que permea la agenda pública en América Latina son los llamados en favor de la libertad de mercado, las privatizaciones y la reducción de las intervenciones del Estado. Investidos también ahora de las promesas que despertaron otras propuestas en el pasado, estos llamados son lanzados por los organismos internacionales de crédito y por sectores significativos de la opinión local con la confianza de haber encontrado la siempre elusiva solución a nuestros problemas económico-sociales.

Su mensaje ha tenido, ciertamente, un amplio eco. Sin embargo, sería un error adjudicar la transformación que, bajo este influjo, se ha producido en el clima cultural a la sola eficacia de lo que se ha dado en llamar la "mobilization of bias" y que hace referencia a las capacidades de que disponen actores estratégicamente ubicados en las estructuras de poder y prestigio para modelar los términos del debate público y hacer que ciertos puntos de vista ganen más relevancia y preferencia que otros. Estos mecanismos, cuyos alcances ha destacado entre otros Charles Lindblom, (1977), en su análisis de la posición privilegiada del mundo de los negocios en las democracias, es indudable que gravitan.

Pero hay que reconocer claramente, además, que la cruzada del neoliberalismo está yendo al encuentro de situaciones objetivas que hoy existen en la realidad y que crean las

condiciones de posibilidad para su impacto sobre la opinión pública. En la actualidad, el Estado se ha convertido en objeto de un disconformismo social generalizado. Este fenómeno familiar en las sociedades modernas contemporáneas ha adquirido en nuestras latitudes particular saliencia en los últimos años, cuando la crisis de las finanzas públicas precipitada por la deuda externa afectó la satisfacción de las múltiples demandas tradicionalmente atendidas por el Estado en la región. La insolvencia fiscal puso al desnudo una auténtica situación de congestión en las funciones estatales; a su turno, las opciones que los distintos gobiernos debieron hacer para enfrentar la emergencia han generado un difundido malestar a lo largo y lo ancho del espectro social de los países.

En estas circunstancias, cuando el consenso de posguerra respecto de las relaciones entre Estado y sociedad amenaza quebrarse, los países de América Latina han entrado en una zona de enorme turbulencia, que condiciona. En un brillante análisis de las condiciones de las políticas de reforma. Hirschman (1964) ha indicado que las crisis son altamente productivas porque ejercen una poderosa presión para actuar y resolver problemas. Pero enseguida se pregunta si podemos dar por sentado que la ansiedad inducida por la crisis en torno a un problema nos ayudará a comprenderlo mejor. No necesariamente, es su respuesta, y anota luego que la comprensión y la motivación, que son las dimensiones objetivas y subjetivas del proceso de cambio,

suelen estar desfasadas en todo momento. Puede suceder, así, que el sentido de urgencia que imprime la coyuntura haga que la motivación se adelante a la comprensión y que, entonces, se acuda a las ideas en boga que ofrezcan el atractivo de arrojar una luz instantánea sobre los problemas y la promesa de resolverlos integralmente.

La adopción de la nueva perspectiva, dentro de este estilo intelectual propio de la emergencia, tiende además a estar acompañada con el abandono de las ideas hasta allí valoradas. Pero este gesto no es realizado con la parsimonia con la que "se cambia una moda o se renuncia a una hipótesis tentativa en el laboratorio". Más bien, está impregnado por la lógica de la escalada ideológica ya mencionada, que convierte a las concepciones de antaño en objeto del mayor rechazo y en sinónimo de total fracaso. Así, descartando la información útil que pudieran contener los esfuerzos anteriores, a veces inspiradas por una pasión simplificadora, no pocas de las propuestas que se levantan en la actual discusión sobre el Estado y el mercado en América Latina corren el riesgo de terminar siendo parte del paisaje de la propia crisis.

En el contexto del debate en curso, el presente trabajo se propone analizar los alcances de la reforma del Estado, en contrapunto con algunas proposiciones del neoliberalismo ideológico y los desafíos del cambio que enfrentan los países de la región. Para ello comenzaremos describiendo los rasgos que, a

nuestro juicio, componen la naturaleza de la emergencia por la que atraviesan los Estados latinoamericanos.

1. LA TRIPLE CARA DEL ESTADO

La centralidad económica del Estado, siendo como es un fenómeno universal, se fue modelando en América Latina a través del ciclo histórico descrito por las demandas sociales. La convergencia sobre el Estado de una triple demanda -la demanda por la regulación básica de la vida en común, la demanda por garantizar la producción y la acumulación del capital y la demanda por garantizar la justicia distributiva le han dado sus perfiles contemporáneos en la región.

Como en todos los países que han alcanzado más o menos definitivamente su integración nacional, el Estado se ha hecho cargo de proveer lo que los economistas llaman bienes públicos puros, es decir, aquellos bienes imprescindibles para el desenvolvimiento de la vida en sociedad: la defensa exterior, la seguridad interna, la justicia, la administración de los actos de gobierno, más reciente y débilmente la protección del medio ambiente. Aún cuando sobre estas funciones se han desplegado con frecuencia reclamos corporativos (este ha sido, típicamente, el caso del gasto militar) se las suele representar como el compromiso mínimo del Estado con la sociedad, si bien dicho compromiso no ha implicado en América Latina la asignación prioritaria del gasto público a esas funciones.

Por otra parte, como ocurre en la mayoría de las economías en desarrollo, los Estados latinoamericanos se han convertido también en garantes de la acumulación del capital, del nivel de actividad y del nivel de empleo. La inestabilidad económica y la fragilidad financiera -con el consecuente debilitamiento de los incentivos a invertir- han sido, junto al fracaso del mercado, razones universalmente invocadas para dar cuenta del surgimiento de un área de propiedad estatal, de la consolidación de una compleja trama de regulaciones, de la creación de un régimen de subsidios al capital privado. Estas razones se han hecho presentes con singular intensidad en América Latina, alentando la conformación de economías mixtas fuertemente dependientes del liderazgo del sector público.

Con diversos matices nacionales, dicho liderazgo ha adoptado dos formas principales. La primera, la más conocida, ha sido la concentración de un alto porcentaje de la producción y de la formación bruta de capital en la esfera de las empresas públicas, tanto industriales como de servicios. En su origen, a través de estas estructuras, se apuntó a poner en marcha actividades consideradas estratégicas para el crecimiento nacional, a llenar el vacío ocasionado por la escasez de capital privado de riesgo, a corregir, mediante la propiedad estatal, las ineficiencias de los monopolios.

La segunda manifestación del liderazgo estatal, quizás menos discutida, a veces menos explícita, pero decisivamente importante en economías que operan bajo condiciones de alta incertidumbre, fue el flujo constante de subsidios tributarios, financieros y de precios en favor de las empresas privadas en con mayor capacidad de presión. Dichos subsidios -por cierto- rara vez han sido contabilizados en los presupuestos públicos; no obstante, comportaron de hecho una verdadera "estatización del riesgo", que borroneó las fronteras entre el sector público y el sector privado y sirvió para llevar la tasa de acumulación en un nivel más alto al que hubiera surgido espontáneamente del mercado libre.

Así, mientras las empresas públicas pasaron a controlar -a partir de los años veinte y, más generalizadamente, desde la década de los cuarenta- la explotación de los recursos naturales, el suministro de casi todos los servicios públicos, la generación de la infraestructura básica y algunos segmentos de la producción industrial, en el ámbito del sector privado de una gran parte de las economías de América Latina se fue articulando una suerte de capitalismo asistido por el Estado, que estuvo en condiciones de aumentar la rentabilidad de sus operaciones a cuenta de la expansión del gasto público. Así, -retengamos este punto-, se pueden distinguir en la región tres sectores productivos: el capitalismo de Estado, el capitalismo asistido y -todavía- parcial y aislado- un capitalismo independiente del sector público.

Finalmente, la tercera demanda que convergió sobre el Estado fue la de garantizar (más temprano en Argentina, Chile y Uruguay, más tarde en Brasil, México y Perú) la constitución de un Estado benefactor con características propias que sirvió, eficazmente por un tiempo, a un doble fin: en parte, se proyectó como una estrategia redistributiva de asistencia a los sectores marginales que no podían ser incorporados al empleo moderno; en parte, también facilitó el acceso de las nuevas clases medias a los servicios sociales y la vivienda propia. Al amparo de esta concepción universalista, el gasto público social fue adquiriendo más y más participación en las erogaciones estatales.

Bienes públicos, sumados a producción estatal y capitalismo asistido, sumados a un Estado de bienestar de relativo porte y con ideología universalista conformaron la triple cara que, de una manera u otra, han ido asumiendo los Estados Latinoamericanos desde la posguerra. Sobre el telón de fondo de los deberes indelegables del Estado, se fueron enraizando esas otras funciones que todo Estado moderno cumple, pero que en las sociedades y las economías en desarrollo de América Latina han debido responder a reclamos de particular intensidad. El gran desafío que enfrentaron los Estados en la región fue, entonces, financiar genuinamente la expansión del gasto público que implicaban dichas demandas.

2. LAS FUENTES DEL FINANCIAMIENTO DEL ESTADO

Durante varias décadas, este aparato estatal sobrecargado de responsabilidades contó con los recursos fiscales y financieros para operar. Mediante distintos mecanismos, muchos de los países de la región pudieron diseñar regímenes tributarios "ad hoc" -congruentes con el patrón de acumulación de una economía semicerrada- para captar recursos de la sociedad. Debido a la fragilidad de la administración estatal común en América Latina, estos regímenes no siguieron los lineamientos de la tributación social-democrática propia de Europa y basada en un impuesto de masas a los réditos. Lo destacable es que hayan podido sustituir esta modalidad tributaria por otra, también simple y general. No obstante las diversidades nacionales, es posible identificar en esos regímenes algunas piezas centrales de aplicación genérica.

En primer lugar, los recursos provenientes del comercio exterior. Consistente con el sesgo del régimen de incentivos de la posguerra hacia el mercado interno, los Estados latinoamericanos encontraron dos vías para su financiamiento: a través de los derechos de exportación, que significaron la apropiación pública de la renta de los recursos naturales (este fue el caso de Argentina y Uruguay con la agricultura, de Chile y Bolivia con la minería, de México y Venezuela con el petróleo) y a través de los aranceles de importación.

En segundo lugar, los recursos provenientes de la absorción institucional del ahorro privado. Reforzando la holgura fiscal de entonces, los gobiernos de América Latina diseñaron mecanismos destinados a la captura forzosa del ahorro de los sectores de medios y altos ingresos, canalizando fondos hacia el sistema de seguridad social. De tal modo, en dichos sistemas se generaron excedentes financieros que fueron aplicados masivamente a proyectos de inversión pública y a la creación de la infraestructura de la política social.

En tercer lugar, los recursos provenientes de la tributación clásica. Si bien es cierto que los regímenes impositivos convencionales no han ocupado en América Latina el lugar que tienen en las economías modernas, hay que subrayar que, en una perspectiva de largo plazo, se han realizado progresos. Los Estados de la región no son hoy tan dependientes de los recursos de Aduana como lo eran a principios de siglo. Así, se han desarrollado en algunos países gravámenes directos (ganancias, patrimonios, capitales), gravámenes indirectos (como el IVA) e impuestos sobre consumos específicos (combustibles, bebidas alcohólicas, cigarrillos). A pesar de la mayor complejidad que estas tributaciones han introducido en la captación de ingresos para el sector público, debe destacarse que esa misma complejidad es, a su vez, una manifestación en el funcionamiento del Estado de la progresiva diferenciación interna que han experimentado las sociedades de la región.

Convendrá, de todas maneras, no idealizar esta tributación "ad hoc". Por un lado, pudo implantarse a expensas de la eficiencia en la asignación de los recursos, puesto que contribuyó a cerrar más aún la economía, a encarecer los bienes industriales y a restar aliento a la explotación de los recursos naturales. Por otro lado, los fondos recolectados de este modo no bastaron para cerrar en forma estable la brecha fiscal. Cuando no fueron suficientes, el Estado debió ser financiado a veces mediante el endeudamiento interno, otras veces, con el endeudamiento externo y, también apelando a la emisión monetaria.

En magnitudes diferentes, así como en distintos momentos a través del tiempo, estos recursos fiscales y financieros permitieron al Estado cumplir un papel prominente en la evolución económica y social de América Latina. Sin embargo, las circunstancias históricas favorables que hicieron esto posible han cambiado de signo en la actualidad, comprometiendo la solvencia del Estado y el desempeño de sus funciones.

3. DIMENSIONES ECONOMICAS DE LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO

A la hora de describir los perfiles de la coyuntura presente, la importancia de la crisis del endeudamiento externo es incuestionable. Dicha crisis, con sus secuelas de desequilibrios en las finanzas públicas y de inestabilidad

exonómica, no fue, empero, la causa única de la quiebra del modelo de desarrollo fundado en la centralidad económica del Estado. Ella fue, más bien, su agente catalizador, al exasperar y llevar al límite crítico los rasgos dominantes de dicho modelo. Durante los años previos, el proceso que efectivamente se estaba desplegando en muchos de nuestros países se caracterizaba por la creciente expansión de las demandas de gasto público y la también creciente erosión de los recursos que habían financiado a ese Estado abarcador y emprendedor que conocía América Latina.

3.1. La erosión de los ingresos fiscales

Por el lado de los ingresos, en momentos diversos según los países, la solvencia de los Estados se fue perdiendo con el tiempo. La caída de los premios internacionales de las materias primas determinó una pérdida de los ingresos fiscales provenientes de las exportaciones; la propia maduración de los sistemas de seguridad social, al expandir la proporción de la población beneficiada con respecto a la población contribuyente hizo que se diluyera el ahorro forzoso alojado en dichos sistemas; también algunos países debieron enfrentar una creciente evasión de los tributos de carácter progresivo. Finalmente, para hacer frente a la crisis del endeudamiento externo se debió apelar a la búsqueda de fuertes superávits comerciales y a una consecuente caída de las importaciones, lo que se tradujo, a su vez, en una pérdida de recursos aduaneros.

3.2. La expansión del gasto público

Por el lado del gasto, mientras la producción y distribución de los bienes públicos puros -relativamente menos sometidos a la presión de los grupos privados de interés y apenas reclamados por la siempre difusa opinión pública- experimentaban un acentuado deterioro, varios factores se conjugaban para profundizar la inercia de las intervenciones del Estado en la producción y en la transferencia de recursos.

En tanto que los gobiernos trataban, a veces con éxito, reducir la inversión pública para contener los desequilibrios fiscales, la incertidumbre generada por la crisis de la deuda externa sobre la conducta de los empresarios llevó a un descenso todavía mayor de la inversión privada. De este modo, al expandirse el liderazgo relativo de la inversión pública, la mayor parte de la inversión privada se ligó a contratos gubernamentales que, en la emergencia, actuaron como los únicos reaseguros frente al estancamiento.

En forma paralela, la asistencia fiscal al capital privado adquirió una envergadura mayor a la observada hasta entonces. La virtual desintegración del mercado de capitales dejó sin un flujo regular de crédito a las empresas, por lo que éstas recurrieron a los subsidios y al crédito fiscal, como un sustituto precario del financiamiento a largo plazo de la inversión.

El efecto agregado de estos reacomodamientos fue el reforzamiento tanto del Estado productor como del capitalismo asistido en medio de la paradójica circunstancia introducida por la deuda externa, que por la vía de la estatización de los compromisos con la banca acreedora, incorporaba a los presupuestos públicos una nueva y gravosa erogación.

4. DIMENSIONES INSTITUCIONALES DE LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO

El cuadro esquemáticamente reseñado de las restricciones económicas que operan sobre las finanzas públicas se completa con la mención de dos fenómenos institucionales que complejizaron la administración de los ingresos y las erogaciones del Estado.

4.1. La disolución del contrato fiscal

El nuevo contexto en el que han debido desenvolverse los países de América Latina se ha caracterizado también por la disolución del carácter global del contrato fiscal (J. Llach, 1987). La inestabilidad económica tiene la virtud de tornar fugaces y precarias las ventajas obtenidas mediante el cambio de los precios relativos. De ahí que distintos grupos sociales buscaran ponerse al abrigo de esta lucha cambiante e incierta por la distribución del ingreso procurando extraer del Estado protecciones y privilegios fiscales. En una situación donde la moneda se devalúa los derechos se valorizan, (de Closets, 1982) por lo que el objetivo dominante pasa a obtener del Estado las

garantías más permanentes que no pueden ser alcanzadas en el mercado. Florecieron así múltiples formas de corporatismo sancionadas por el Estado (regímenes privilegiados de jubilación, fondos públicos con asignación específica, franquicias impositivas, etc.). A resultas de ello, el modelo dinámico de difusión sobre el que se asentaba el contrato fiscal -y que suponía la progresiva universalización de las prestaciones y garantías estatales- fue sustituido por un modelo de fragmentación, basado en arreglos bilaterales y compromisos particulares entre el Estado y ciertos grupos de interés (P. Rosanvallón, 1983), que no sólo aumentó las desigualdades sino que introdujo rigideces insalvables en la administración de los recursos fiscales.

4.2. Ladiferenciación de las demandas

El pasaje a una nueva época fiscal tuvo también por telón de fondo las exigencias propias de sociedades más complejas y diferenciadas. A lo largo de los últimos cuarenta años, los países de la región han recorrido un largo, aunque no armonioso, camino en su transformación económica y social. Si bien no todos partieron de un mismo estadio, pues el proceso de modernización se desarrolló a ritmos diferentes según los distintos países, el hecho es que fue quedando atrás la doble imagen de una estructura social fuertemente polarizada y de unas poblaciones con grandes necesidades insatisfechas. Cualesquiera que sean los matices que

se puedan introducir, los países de América Latina presentan en nuestros días un paisaje social menos simple y homogéneo que el que prevalecía en la posguerra inmediata. De ahí se deriva un dato esencial con el que debe confrontarse el Estado: la mayor diferenciación de las demandas que convergen sobre él.

Para amplios sectores, ubicados en posiciones estratégicas desde las cuales pueden hacer oír e influir, las demandas ya no giran en torno al acceso a los servicios sociales públicos, porque este es un terreno conquistado. Sus reclamos apuntan más bien a la calidad de las prestaciones del Estado, que satisfacen mal sus aspiraciones. En las clases medias, por ejemplo, se observa un creciente descontento derivado de la discrepancia entre el nivel de los consumos privados que están en condiciones de obtener y el nivel de los consumos públicos que ofrece el Estado. En el otro extremo de la estructura social, los grupos más carenciados y vulnerables pugnan por salir de la marginalidad y dirigen también sus demandas a un Estado cuya capacidad de incorporación social se ha resentido a lo largo del tiempo. Esta diferenciación de las demandas sociales plantea una difícil ecuación política, que los administradores públicos no siempre logran resolver, lo que lleva a un debilitamiento del antiguo consenso sobre las funciones del Estado.

En síntesis, la combinación de las dimensiones económicas y las dimensiones institucionales de la crisis fiscal ha llevado a una situación marcada por la doble presencia de la penuria

financiera y el malestar social. En este marco, pues, los Estados latinoamericanos están llevados a encarar la tarea de su propia reestructuración.

5. LA REFORMA: ENTRE EL ESTADO Y EL MERCADO

La teoría económica no suministra una respuesta categórica a la antigua pero ahora renovada pregunta sobre "los bordes del Estado" (Helm, 1986). En parte, ello ocurre porque ésta teoría es un cuerpo imperfecto de conocimientos; pero, principalmente, debido a que, en rigor, no hay una respuesta correcta a esta pregunta. Los juicios de valor, las cambiantes circunstancias históricas condicionan los puntos de vista y, de este modo, convierten a los que hasta hace algún tiempo eran principios ampliamente aceptados en arenas de ásperas controversias. Así, por ejemplo, el punto de equilibrio entre la intervención del Estado y la iniciativa privada en la producción no está siempre en el mismo lugar. Hay momentos en que la acción del Estado parece indispensable y hay otros, en cambio, que la administración pública debe recordar que no fue creada para producir.

La trayectoria recorrida por los países de Europa desde los años setenta es ilustrativa de las transformaciones del clima cultura. Los shocks petroleros operaron como factores precipitantes al modificar sustancialmente los precios relativos sobre los que, en buena medida, se había montado la prosperidad

de varias décadas. Empero, la demanda de cambio estructural que ésta modificación trajo consigo puso de manifiesto aquello que la prolongada bonanza había mantenido más o menos invisible: las dificultades propias de las instituciones de la Europa Occidental para adaptarse fluidamente a los desafíos de una nueva época. Así, el papel del Estado (y, asimismo, el de los sindicatos y el mercado de trabajo, el de los partidos y el del conjunto de las reglas de juego que gobernaban a la vida económica y social), fue puesto en tela de juicio y sometido a un exigente exámen que todavía continúa.

La experiencia de América Latina brinda otro ejemplo, aunque de naturaleza distinta. La evaluación de las previsible rigideces de las instituciones del Estado, en contraste con la presunta flexibilidad del mercado, el exámen de la eficiencia relativa del Estado y del mercado en los distintos segmentos de la producción de bienes y la provisión de servicios a la comunidad son ejercicios que, si bien parecen monopolizar el debate público, están, de hecho, subordinados a una cuestión previa que, por su gravedad, termina dominando la escena: la emergencia financiera del Estado.

Con sus rasgos específicos, casi todos los países de la región están afrontando cuadros similares. Mientras las fuentes de financiamiento lo permitieron, la triple función, ya evocada, del Estado se desplegó en políticas que alentaron la acumulación de capital y que solo afectaron la estabilidad económica en una

medida que entonces era socialmente tolerable. Pero ahora que esos recursos se han erosionado o agotado (en este sentido la crisis de la deuda externa fue el golpe de gracia), la inercia de los patrones de producción establecidos y de las relaciones tradicionales entre Estado y sociedad se manifiesta en una tendencia persistente hacia el estancamiento y, sobre todo, en convulsiones inflacionarias que llaman a la intervención de los gobiernos con todos sus recursos disponibles.

Llevada por la fuerza de la crisis financiera, América Latina está abandonando de prisa el mundo a la Gerschenkron -el mundo del crowding-in, de la complementariedad entre lo público y lo privado-, para ingresar al mundo a la Balassa, -el mundo del crowding-out, del conflicto entre lo público y lo privado, (E. Bacha, 1989). En este accidentado tránsito, los programas para operar en la emergencia terminan sobre imponiéndose a los programas de reforma; en otras palabras, los esfuerzos dirigidos a racionar el gasto público y a recaudar ingresos "ad hoc" limitan, cuando no desplazan, los movimientos hacia la transformación estructural del Estado.

Una política de reformas tropieza hoy entonces, con dos complejas ecuaciones. En primer lugar, debe encontrar el balance adecuado entre el fracaso del Estado y el fracaso del mercado, lo cual, implica, de un lado, reconocer "las nuevas verdades", que alertan sobre los riesgos de la intervención en los mercados por parte de los administradores del Estado en razón de la

información inevitablemente incompleta de que disponen, del sesgo de sus propios intereses creados así como la facilidad con la que las agencias del sector público son capturadas por intereses particulares y la ineficiencia que, en la práctica, han mostrado muchos instrumentos de regulación; y del otro, recordar "las viejas verdades" que señalan la ineficiencia asignativa de los monopolios, la inestabilidad y la falta de coordinación que resultan del juego espontáneo de los mercados, la escasa probabilidad de que éstos realicen los ideales distributivos de la sociedad.

En segundo lugar, debe encontrar también el balance adecuado entre los requerimientos de la política de corto plazo y los requerimientos de una política de reformas. Es posible que las decisiones macroeconómicas impongan en forma inmediata un menor gasto público (esto es lo que parece suceder en Argentina, Brasil, Méjico o Bolivia) pero habrá que evaluar, al mismo tiempo, si un ajuste de esta naturaleza no mantiene a los países de la región en el estancamiento y agudiza la fractura distributiva; asimismo, es posible que en la situación actual de crisis administrativa y de gestión la intervención del Estado y las regulaciones terminen desviando recursos en favor de los grupos privados de interés con mayor capacidad de presión pero que la alternativa a un riesgo semejante consista en un fortalecimiento de la autoridad estatal y no en la aplicación general de un principio de desregulación.

La resolución acertada de estas dos ecuaciones requiere, pues, de un estilo intelectual muy distinto de las prácticas propias de la polarización ideológica que suelen dominar el debate público: en América Latina, el movimiento hacia el mercado debería avanzar en concordancia con otro movimiento simultáneo de reforzamiento del Estado. A continuación habremos de indagar, brevemente, la naturaleza de una y otra de las direcciones a través de las que creemos debe transitar la política de reformas.

5.1. El movimiento hacia el mercado

En el proceso de ajuste en el que han debido embarcarse los países de la región en los años ochenta, el movimiento hacia el mercado aparece como el puente que podría unir los programas de estabilización de corto plazo con la política de reforma del Estado.

En el corto plazo -recordémoslo- los desequilibrios fiscales y financieros han forzado a adoptar medidas de emergencia centradas en la contención del gasto público y en la recolección más o menos desordenada de impuestos adicionales. Así, mientras se pagan total o parcialmente los servicios de la deuda externa e interna, los gobiernos postergan las inversiones públicas, suprimen (o intentan suprimir) los subsidios al sector privado, dejan caer los salarios de los empleados estatales, imponen límites a las erogaciones sociales. Con matices diversos, con mayor o menor rigor, ésta ha sido la línea general a la que han debido sujetarse los países latinoamericanos en esta década.

La lógica en nombre de la cual el movimiento hacia el mercado reviste a este obligado esfuerzo de finalidades más ambiciosas es la siguiente: la consolidación del clima de certidumbre que vendrá con una estabilización exitosa y el simultáneo avance en los cambios institucionales y en las reglas de juego despejará, en el largo plazo, el espacio para que la inversión privada sin asistencia del Estado llene el lugar vacante dejado por la inversión pública y el capitalismo asistido, liberando en consecuencia al Estado de la tarea de involucrarse en la producción. De este modo, lo que en el corto plazo aparece como una mera política defensiva de control inflacionario, en el largo plazo se organiza como una nueva estrategia de acumulación y distribución. Los empresarios toman a su cargo, predominantemente, las inversiones, mientras que el Estado concentra sus recursos en el cumplimiento de lo que son sus compromisos mínimos -los bienes públicos puros- y, adicionalmente, extiende su acción mediante medidas de compensación dirigidas a aliviar la situación de los estratos más desprotegidos y más afectados por la crisis.

Esta perspectiva de las transformaciones a realizar en América Latina comporta, por cierto, un cambio muy profundo, un cambio que invocando el reforzamiento de la autonomía social apunta a descongestionar el cúmulo de demandas que recaen sobre el sector público, y que si éste pretendiera satisfacerlas a todas no podría superar el agudo desequilibrio en el que hoy se

encuentra. El movimiento hacia el mercado, portador como es de la promesa de resolución de la crítica situación en la que están envueltos los gobiernos, despierta, por ello mismo un justificado interés.

El primer componente -quizás el más llamativo- del movimiento hacia el mercado lo constituyen las políticas de privatizaciones. El descontento ante las manifestaciones de la ineficiencia estatal y el deterioro de los servicios públicos y las prestaciones sociales ha llevado a sectores importantes de la opinión a prestar su apoyo a una transformación en las formas de la propiedad en la esperanza de que ello ayude a destrabar lo que ahora aparece bloqueado: el crecimiento económico. Así entonces, estas políticas tienen en América Latina una resonancia distinta a la que tienen en otros países donde también están en curso.

Mediante las privatizaciones, no se procura sólo reconocer los signos del fracaso del Estado, sólo adaptarse a cambios tecnológicos que ponen en cuestión (por lo menos en algunos sectores de actividad) el concepto de monopolio natural, sólo incorporar innovaciones regulatorias tendientes a facilitar el control y la eliminación de las rentas de monopolios. Estas razones están, sin duda, presentes en nuestros países, pero aquí, además, la política de privatizaciones es concebida como parte de una empresa de aliento más global y movilizador: contribuir a resolver los problemas de estancamiento y de inflación instalados en las economías latinoamericanas.

A través de las privatizaciones, por un lado, se facilita el equilibrio presupuestario y se obtiene financiamiento adicional; en segundo lugar, el Estado queda, por lo menos parcialmente, relevado de responsabilidades en la acumulación de capital; por último, la eficiencia productiva (que es una condición de la eficiencia asignativa) reaparece con el restablecimiento y la difusión de los derechos de propiedad. Finanzas públicas saneadas, acumulación privada y eficiencia global son las metas últimas de la venta de activos en manos del Estado.

Un segundo componente en el movimiento hacia el mercado -que suele ejecutarse en paralelo con las privatizaciones- es la formación de cuasi-mercados de servicios públicos y de prestaciones sociales, que pasan a ser provistos ahora ya no por agencias del Estado nacional sino por "estados de segundo grado" o por organismos públicos no gubernamentales, los cuales por intermedio de esta política se convierten en los agentes de un proceso de descentralización. En estos casos no hay transferencia de propiedad ni políticas de desregulación, debido a que, en general, se trata de pequeños monopolios naturales de distribución minorista, como el gas y la electricidad, o de la oferta de educación y salud. Sí, en cambio, se procura un mayor control social de la calidad y el aliento a una competencia por comparación, que no existe cuando los servicios son suministrados por grandes monopolios nacionales integrados.

El tercer componente del movimiento hacia el mercado es la apertura de la economía hacia el comercio internacional de bienes y servicios. Mientras que el elemento central de las privatizaciones es la convocatoria a los excedentarios financieros (de las empresas nacionales privadas e internacionales) para que con sus fondos suplan las falencias de la crisis fiscal del Estado, la apertura comercial tiene una significación más ambigua. Por un lado, abre la oportunidad de negocios -sobre todo para los sectores económicos que enfrentaron una protección efectiva negativa durante la industrialización sustitutiva de importaciones. Por otro, empero, introduce la presencia del mercado como regla disciplinadora y maximizadora de la eficiencia, esto es, como ácido corrosivo que disuelve las cuasi-rentas monopólicas propias de economías que, como las más importantes de América Latina, se han desenvuelto en ámbitos altamente cerrados al comercio exterior.

5.2. Las luces y las sombras

El movimiento hacia el mercado, hacia la paralela reducción del papel del Estado, tiende a ocupar un lugar central en la agenda pública de la región, proponiendo una alternativa en momentos en que las antiguas certezas resisten mal el impacto de la crisis. Analicemos, ahora, brevemente, su proposición central -un capitalismo independiente del sector público sustituye en el proceso de acumulación- al capitalismo de Estado y al capitalismo

asistido- ya que de ella se deduce lógicamente la posibilidad de conciliar la expansión económica y el equilibrio fiscal. .Es ésta una afirmación que se nutre de un desarrollo visible en América Latina hacia el fortalecimiento de las decisiones sociales autónomas y la consolidación de las clases empresariales?

Si fuera este el caso, estaríamos indudablemente frente a un cambio histórico importante -un cambio que silenciosamente se habría estado preparando para habilitar ahora al repliegue del Estado y a una masiva reasignación de los recursos públicos. Como ocurre casi siempre que dirigimos la mirada hacia la realidad las evidencias que allí encontramos son menos claras y, en rigor, ellas combinan las luces y las sombras de un proceso más impuro que el que dibujan los paradigmas. Brasil ha dado muestras -aún en medio de la crisis- de contar con algún vigor empresarial. Chile se ha convertido, antes que en la realización del movimiento hacia el mercado, en una experiencia bastante exitosa, que reúne la recuperación del ahorro público y la inversión estatal (debido al aumento del precio del cobre) con una afortunada asociación entre un Estado que promueve las exportaciones y un capitalismo privado que ha respondido favorablemente a dichos estímulos. Aún en la versión más promisoría observamos, pues, mercado y Estado actuando coordinadamente.

Desde una perspectiva más abarcadora, sin embargo, es otra realidad la que emerge. En su mayor parte, los países de América

Latina viven una época dominada por el bloqueo a la acumulación de capital. Las inversiones públicas disminuyen (Méjico y Argentina son los casos más agudos) porque los gobiernos - comprensiblemente puesto que a menudo están a las puertas del descontrol inflacionario- intentan alcanzar un déficit fiscal compatible con la estabilidad. La inversión privada también declina, en parte porque es complementaria de la inversión pública, en parte porque la incertidumbre que colorea la coyuntura interna y externa retrae o posterga todos aquellos proyectos que no tengan asegurada una rentabilidad extraordinaria. Si a ello se agrega que el deterioro de los salarios públicos y la consecuente desjerarquización administrativa debilitan los procesos de asignación y de regulación del Estado determinando una caída en la productividad del gasto, se comprenderá la situación de estancamiento y de retroceso social de estos países y las dificultades que existen para removerla.

La triple función del Estado está, en los hechos, reprimida, pero no ha quedado superada. Las economías latinoamericanas siguen siendo economías mixtas, en desarrollo, inestables; en ellas todavía se le pide al sector público que participe de la inversión y de la producción, que satisfaga las demandas por una ampliación de la política social y una mayor eficiencia en los servicios públicos. En un escenario semejante, el Estado podrá descargar una parte de estas demandas, promoviendo el movimiento hacia el mercado, a través de la privatización de empresas que

puedan operar en ámbitos competitivos o que atraigan efectivamente inversiones adicionales por parte del sector privado, (R. Werneck 1989, M. Marcel 1989), y la transferencia gradual a "los mercados de bienestar" de la salud y la educación de los estratos medios. Sin embargo, la transformación será inconclusa si -simultáneamente- ese mismo Estado no emprende la tarea de su propia revalorización.

5.3. La revalorización del Estado

.Cómo revalorizar al Estado y reconstruir su autoridad y su eficacia para que pueda cumplir su papel de "tercer convalidador" de la Nación, la producción y la equidad? La respuesta a este interrogante es compleja, pero en todo caso es esa misma complejidad la que llama la atención sobre las piezas ausentes en la propuesta que levanta la cruzada liberal. En rigor, esa nueva ortodoxia encierra una paradoja. Ella sostiene que la liberalización económica requiere de un Estado más reducido y menos intervencionista; empero, las luces y las sombras que presenta América Latina en el presente parecen indicar que la recuperación del crecimiento sostenido también requiere aumentar las capacidades del Estado. (M. Kahler, 1989).

En este sentido, si la participación directa en la producción desborda la zona límite de las responsabilidades del Estado y expresa, con frecuencia, más una necesidad que una vocación, la tarea de impulsar el cambio de régimen que tiene

planteada la región en la dirección de una nueva estrategia de desarrollo está entre sus funciones primordiales. Ahora bien, el reordenamiento de los mercados y de las relaciones entre Estado y Sociedad presupone una transformación institucional que sólo puede ser encarada por un Estado fuerte.

Con respecto a este punto una primera constatación se impone: la capacidad del Estado para recaudar y desembolsar recursos fiscales dice mucho más que cualquier otro factor aislado sobre su fuerza para implementar estrategias y políticas. Señalemos entonces que los Estados latinoamericanos tienen por delante, en su gran mayoría, la tarea de su modernización tributaria.

En países donde las demandas por el gasto y la intervención del Estado se despliegan en el amplio arco que describimos en los primeros tramos de este trabajo, la erosión legal (gastos tributarios) e ilegal (evasión) de los impuestos -así como la proliferación de gravámenes sustitutivos que procuran anárquicamente recuperar ingresos fiscales- constituyen fenómenos que amplifican los desequilibrios de las finanzas públicas.

Desde una perspectiva de largo plazo, es decir, desde el punto de vista de la reforma económica, la modernización tributaria adquiere un doble sentido. Por un lado, apunta a aumentar el ahorro público a fin de permitir que el Estado autofinancie un nivel más alto de inversiones y contribuya de este

modo a alentar el crecimiento. Esta operación reviste una particular importancia en momentos en que el acceso al ahorro externo está fuertemente restringido debido al estado de insolvencia de los países de la región. Por otro lado, implica fijar un régimen de incentivos que, primero sea consistente con las transformaciones en el patrón de acumulación y distribución que se auspician y segundo -y este es un aspecto importante- que sea a la vez estable. La estabilidad tributaria se está convirtiendo en algunos países (Brasil y Argentina, por ejemplo) en una necesidad perentoria debido que, a la vista de los persistentes desequilibrios fiscales, se generaliza la convicción colectiva de que existe una reforma impositiva por venir, lo que lleva a los empresarios a postergar decisiones que involucren un alto riesgo.

La capacidad del Estado para concretar objetivos depende de los recursos con los que cuenta, pero igualmente de los instrumentos de política de que dispone. A este respecto, es preciso devolver a los Estados latinoamericanos el uso de uno de sus principales instrumentos, como son los subsidios, en gran parte caucionados en los últimos años por decisiones y prácticas de fuerte contenido garantista. Frente a los apremios financieros de las finanzas públicas se impone re-examinar los subsidios vigentes, con miras a apoyar más la innovación que la seguridad, a alentar más la competencia que la protección.

Esta recomendación comporta una definición previa que conviene que hagamos explícita: en lugar de discutir doctrinariamente si tal o cual práctica constituye un subsidio, es mejor concentrar el debate sobre si la práctica en cuestión sirve para acelerar el cambio o para mantener el statu quo (R. Reich 1987). Para responder a esta pregunta es necesario discernir si y cómo una actividad determinada se acomoda a los desafíos que el cambiante contexto internacional plantea a los países de la región.

En la presente coyuntura, la respuesta a la doble exigencia de la innovación y de la competencia pasa por la creación y el reforzamiento de economías más abiertas a los intercambios comerciales con el mundo, como se indicara antes. El papel de los subsidios debería, pues, facilitar los procesos de reestructuración industrial que apunten a ese objetivo, a apoyar políticas de comercialización que abran nuevos mercados, a desarrollar programas de ciencia y tecnología conjuntos entre las empresas y la administración pública.

Otro de los instrumentos de política sobre los que descansa la capacidad del Estado de concretar objetivos son sus facultades de regulación. La frustración acumulada por el patrón de acumulación asentado sobre la centralidad del Estado ha hecho cundir la sensación de que sus reglas y sus instituciones son de por sí negativas y frenan el crecimiento; de allí que cobrara notoriedad la idea simplificadora de desregulación. Nuestro

punto de vista nos lleva a sostener, en cambio, que el problema no se resuelve con menos intervención estatal sino con una intervención diferente, no con la desregulación sino con la reregulación. Las buenas reglas pueden ser una condición esencial para la transformación y no un obstáculo a ella. (G. de Michelis, 1987).

De allí que la crítica a la regulación gubernamental debiera detenerse en el punto en que pasa a convertirse en un llamado a la abdicación de la autoridad orientadora del Estado o la renuncia a los objetivos públicos. En las circunstancias actuales de América Latina, lo que se requiere es un papel público de nuevo tipo: la organización de mercados que combinen lo privadamente lucrativo con lo socialmente deseable. A este respecto, una nueva regulación podría ayudar a mejor gestionar los beneficios y los costos de una política de privatizaciones.

Se ha señalado ya que las privatizaciones apuntan simultáneamente a sanear las finanzas públicas, a recuperar la tasa de acumulación y a ganar la eficiencia productiva que las empresas públicas han perdido. Un examen más detallado revela (Helm y Yarrow, 1988) que esos objetivos tienen algún grado de conflicto entre sí.

A modo de ilustración señalemos, primero, que, en términos generales, cuando las privatizaciones se llevan a cabo en ámbitos desregulados y competitivos o luego de fijar regulaciones que

impidan la apropiación privada de rentas monopólicas, puede ocurrir que los ingresos del Estado por la venta de activos sean más reducidos; por lo tanto, las privatizaciones contribuirán en menos medida a aliviar las restricciones financieras del sector público. Otra situación resulta de que, en países con alta incertidumbre económica, las empresas privatizadas sólo decidan expandir sus inversiones si reciben por sus productos o servicios un precio más alto que aquel que cumple con la condición de eficiencia asignativa, pero, entonces, se corre el riesgo de que los consumidores y los usuarios se vean, en definitiva, perjudicados.

El mensaje que procuran transmitir estos ejemplos es que el movimiento hacia el mercado que acompaña a las privatizaciones debe asumir la complejidad de los problemas en juego. Si este mensaje entra en la consideración de los gobiernos, serán justamente, los diseños regulatorios los que expresen las prioridades de la autoridad pública. La decisión de vender activos públicos no cancela, pues, sino que abre una vasta área de nuevas responsabilidades del Estado, que comienzan, como hemos visto, estableciendo las condiciones a través de las que se produce dicha transferencia y prosiguen luego, en los sectores privatizados, jerarquizando la función de control de los monopolios y de preservación de la competencia, de supervisión de las condiciones técnicas y de seguridad en la prestación de los servicios, de vigilancia de los derechos de los consumidores y de los usuarios.

El proceso de re-regulación debe alcanzar, asimismo, a las empresas que permanezcan dentro de la órbita del Estado. La cultura económica de las empresas estatales no está organizada alrededor de la búsqueda de beneficios; y dado que la maximización de beneficios promueve la minimización de costos, si el primer objetivo es débil, también serán débiles los incentivos para aumentar la eficiencia productiva. Las directivas de la administración pública suelen debilitar más aún esta función al comprometer a las empresas estatales con otras metas de naturaleza no-comercial. Por fin, la garantía del financiamiento a través del fisco introduce, además, las posibilidades de otras distorsiones en la evaluación de sus proyectos de inversión y sus políticas de empleo. En tales condiciones, la suma de presiones de los proveedores, de los sindicatos, de los funcionarios del gobierno e incluso de los mismos gerentes ya imponiendo en forma desordenada su propia racionalidad, distinta de la racionalidad microeconómica de las empresas.

Así las cosas, es preciso reconocer que la ineficiencia productiva de las empresas públicas compromete el supuesto de la eficiencia asignativa global sobre el que descansa el Estado productor. El curso de acción que se impone, entonces, es una reforma de las regulaciones que aliente otro estilo de gestión en dichas empresas. El objetivo debería ser establecer una clara distinción -hoy generalmente oscurecida- entre la función económica derivada de la actividad empresaria que desempeñan y la

función política emergente de su carácter de instrumentos de la planificación gubernamental.

La revalorización del Estado comporta, por último, la reforma de su gestión administrativa. La amplia y múltiple gama de las intervenciones del Estado en América Latina fue acompañada con frecuencia por una pérdida de coordinación y un aumento de la impotencia. Detrás de la fachada de una Administración omnipresente, ha operado en muchos países un Estado débil, que orientaba cada vez menos y mediaba cada vez más, penetrado por intereses sectoriales y sobrecargado de demandas sociales. Como ya señalamos, la primera y gran transformación del Estado consiste en descongestionarlo, aligerando su oferta y transfiriendo parte de sus funciones al movimiento hacia el mercado (G. Ruffolo, 1985).

La segunda tarea se refiere a las áreas que se mantienen bajo su jurisdicción e implica el incremento de la productividad del gasto público, para lo cual parece indispensable contar con una maquinaria burocrática capaz de operar con eficiencia las directivas gubernamentales. En verdad, las capacidades del Estado no dependen solo de los recursos económicos que moviliza y de los instrumentos de política que dispone. Puede ocurrir que los recursos y los instrumentos adecuados existan, pero que los responsables políticos en el Estado se ven en dificultades para elaborar sus objetivos o para traducirlos en acciones por carecer de un aparato administrativo dotado de sistemas de decisión y de

información ágiles y flexibles y una burocracia jerarquizada con un ethos profesional propio.

La reconstrucción y reforzamiento de las capacidades administrativas y tecnocráticas del Estado es, por otro lado, una tarea necesaria para asegurar la autonomía y la coherencia de la gestión gubernamental en los dos planos a través de los que se desenvuelve la negociación política del proceso de cambio de las economías de la región (R. Putnam, 1988). El primero es el más obvio y el que ha estado presente en los argumentos expuestos en este trabajo, el plano interno. En este plano, de lo que se trata es de establecer las prioridades y los ritmos del cambio, preservando al sector público de las presiones corporativas, y de desarrollar iniciativas tendientes a compensar los impactos sociales de la reestructuración económica. El segundo plano también es evidente, aunque no siempre se le otorgue la importancia que merece y es el plano internacional. En una medida nada despreciable, la reorganización de las relaciones entre Estado y sociedad ha dejado de ser un proceso político estrictamente interno a nuestros países para involucrar, en cambio, actores internacionales relevantes debido a la situación creada por el endeudamiento externo. En este plano, esto supone negociar con los organismos multilaterales de crédito en demanda de flexibilidad en las políticas y de recursos suficientes para financiar los programas de reforma. (T. Callaghy, 1989).

6. PUNTO DE ENCUENTRO

A lo largo de este ensayo se ha intentado presentar un punto de vista en la discusión actual sobre el papel del Estado en América Latina. Para ello, hemos abordado un abanico amplio de cuestiones, con el fin de llamar la atención sobre ellas y a sabiendas de que merecen un examen más detallado. En la economía del texto, este tratamiento a vuelo de pájaro ha tenido por función ir perfilando el argumento de esta sección final.

Movimiento hacia el mercado y revalorización del Estado no suelen aparecer en el debate público como operaciones convergentes. Mas bien, adoptan la forma de alternativas polares que procuran suministrar sus propias razones y proponer sus propias salidas a la compleja coyuntura por la que atraviesa la región. De allí que este debate se organice alrededor del contraste entre paradigmas y no termine de ingresar a ese otro ámbito donde se discuten y se ponderan y, consecuentemente, se aceptan o descartan políticas específicas.

Un primer paradigma guarda, en sus versiones más sesgadas, alguna analogía con lo que A. Hirschman (1986) —analizando las diversas posturas intelectuales frente a los problemas del Estado benefactor en los países desarrollados— caracterizó como "la falacia estructuralista". Desde esta visión, los obstáculos al crecimiento de los países latinoamericanos y los conflictos por ellos suscitados son la manifestación inevitable del exceso de

participación estatal en la economía, una "distorsión" que se ha agudizado en los últimos años pero cuyos orígenes se remontan en el tiempo.

De este modo, la historia de América Latina en la posguerra sería la historia de un error colectivo tanto en la elección del rumbo económico como en el diseño de las instituciones correspondientes. Para corregirlo, habría que dar un corte a esta larga época caracterizada por la centralidad del sector público en la economía, apelando a un remedio radical: el repliegue del Estado productor y del capitalismo asistido, la concentración de las responsabilidades estatales en sus compromisos constitucionales, la vuelta al mercado tanto en la oferta de bienes como de servicios para la comunidad y la remoción de las trabas que bloquean la emergencia de una clase empresarial como actor independiente, propuestas todas que son suplementadas políticamente por un llamado, a veces explícito y otras no, al ejercicio de una "solidaridad coactiva".

El segundo paradigma tiende a minimizar las dificultades intrínsecas del sector público en América Latina por la vía de atribuir los problemas presentes a una crisis de carácter esencialmente financiero. Para esta visión, la presencia del Estado recién se convierte en un impedimento a la acumulación de capital y la distribución del ingreso con la pérdida repentina del crédito externo a principios de los ochenta. Es a partir de entonces, con el aumento de las tasas de interés internacionales,

la socialización de las deudas privadas, la pérdida de ingresos tributarios y la caída del financiamiento, que los gobiernos se ven obligados a aplicar políticas de emergencia que concluyen por poner en cuestión el lugar tradicionalmente ocupado por el Estado.

Con esta perspectiva, la historia de América Latina desde la década del cuarenta deja de ser la historia de un error fundado en una relación distorsionada entre Estado y sociedad, para suscitar, en cambio, una mirada retrospectiva cargada de nostalgia. Así, este período que albergó en el escenario latinoamericano las controversias más ásperas sobre la potencialidad del crecimiento y su patrón distributivo, se mimetiza en la celebración de los que Hirschman (1987) parafraseando a Jean Fourastie, ha llamado los "gloriosos treinta años". Es natural, pues, que en este contexto, la propuesta de un movimiento hacia el mercado ocupe un lugar marginal y que la reforma del Estado sea entendida como una serie de operaciones que, bajo la forma de la modernización tributaria o la adecuación de los instrumentos de política o la reconstrucción de la gestión administrativa, apuntan a mejorar la eficiencia de una institución que en su papel y sus funciones permanece incambiada.

.Es posible conciliar estas dos visiones? .Es posible abandonar las rutinas confrontativas de las querellas ideológicas y hallar un punto de encuentro que permita elaborar políticas operativas ajustadas a los tiempos que vive la región. Hay algún

lugar para el eclecticismo, si no en el debate público, por lo menos en el banco de pruebas de la realidad?. Por nuestra parte, -y en esto no estamos solos (J. Ramos, 1989)- creemos que ambas visiones tienen algo que enseñarnos y que aportar para superar ésta época de crisis y elaborar una nueva estrategia de desarrollo.

Por un lado, el enfoque que pone el énfasis en "el fracaso de la intervención pública" nos enseña que la ineficiencia productiva, los desequilibrios fiscales, la irracionalidad y la sobre población de regulaciones son, en efecto, problemas antiguos, los que en todo caso, la crisis de la deuda externa no hizo más que agudizar. Asimismo, este punto de vista, con la urgencia con la que avanza su mensaje, tiene la virtud de llamar la atención al hecho de que América Latina ya no volverá a ser como antes. La internacionalización financiera y las experiencias inflacionarias e hiperinflacionarias la han encaminado hacia una inevitable austeridad fiscal. A su vez, el activo reordenamiento de los espacios económicos internacionales está reclamando la búsqueda de nuevas formas de inserción.

Por otro lado, el enfoque que desplaza toda la explicación de las vicisitudes actuales de las economías latinoamericanas sobre la cuestión de la deuda externa tiene un doble mérito que debería ser tomado en cuenta. En primer lugar, al destacar las restricciones financieras, introduce la necesidad de operar con cautela la revisión de los papeles del Estado: sería peligroso

que la emergencia dictase las prioridades de la transformación estatal, convirtiendo en virtud de largo plazo lo que debería ser concebido como salida transitoria para conjurar la amenaza inflacionaria. En segundo lugar, pone de relevie que no habrá reformas en el Estado y en las modalidades de desarrollo sin una recuperación de las fuentes de financiamiento externas e internas, puesto que, transformaciones de esta envergadura tienen un costo que las sociedades de América Latina no están en condiciones de afrontar.

Como ha sido frecuente en la región, los cambios exógenos - via la modificación de los precios relativos, el estrangulamiento financiero- se han constituido una vez más en fuerzas precipitantes de una mutación de la organización económica y las reglas de juego. Que esta mutación sea un proceso anárquico o bien que sea fruto de un esfuerzo cooperativo, desde el cual se revalorice al mercado, como agente reanimador de la productividad y la eficiencia, y al Estado, como institución coordinadora de la transición hacia una nueva estrategia de acumulación y distribución, es el interrogante que todavía está pendiente en América Latina.

BIBLIOGRAFIA

1. Zacha, E. (1989) " A three-gap model of foreign transfers and the GDP growth rate in developing countries", texto para discussao No.221, PUC, RJ, abril.
2. Closets, F. de (1982) Toujours Plus, Ed. Grasset, pág.27.
3. Gallagher, Th. (1989) "Toward State Capability and Embedded Liberalism in the Third World: Lessons for Adjustment" en Joan Nelson, ed. Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment, Overseas Development Council.
4. Helm, D. (1986) "The economic border of the state" en Oxford Review of Economic Policy, Vol.2, No.2.
5. Helm, D. y Yarrow, G. (1988) "Regulation and Utilities" en Oxford Review of Economic Policy, Vol.2, No.4.
6. Hirschman, A. (1964) Estudios sobre Política Economía en América Latina, (En ruta hacia el Progreso), Ed. Aguilar, 1964, Capítulo IV y V.
7. Hirschman, A. (1981) "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for its Economic Determinants" en Essays in Trespassing, Cambridge University Press.

8. Hirschman, A. (1986) "The Welfare State in Trouble: structural crisis or growing pains?" en Rival Views of Market Society and other recent essays, Viking Penguin.
9. Hirschman, A. (1987) "The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection" en Latin American Research Review1, Vol. XXII, No.3.
10. Kahler, M. (1989) "International Financial Instituciones and the Politics of Adjustment" en Joan Nelson, ed.op.cit.
11. Lindblom Ch. (1977) Politics and Markets, Cap.12 y 13, Basic Books.
12. Llach, J.J. (1989) Reconstrucción o Estancamiento, Cap. 2, Ed. Tesis.
13. Marcel, M. (1989) "Privatización y Finanzas Públicas: el caso de Chile, 1986-1989" en Cieplan, Santiago de Chile, junio.
14. Michelis, G. de (1987) Verso il XXI Secolo, Marsilio Editori, pág. 216.
15. Nelson, Joan ed. (1989).

16. Ramos, J. (1989) "El cuestionamiento de la estrategia de desarrollo y del papel del Estado a la luz de la crisis", Cuadernos de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Año 26, N° 79, diciembre.
18. Reich, R. (1987) "On markets and myths" en Tales of a New America.
19. Rosanvallon, P. (1983) Misere de l'economie, Seuil, pág. 17.
20. Ruffolo, G. (1985) La qualita Sociale, Ed. Laterza, Cap.V.
21. Werneck, R. L. (1989) "Aspectos macroeconomicos da privatizacao no Brasil" texto para discussao, N.223, PUC,RJ, abril.



