

El impacto de las reformas de los 90: un análisis comparado entre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México a nivel nacional y subnacional¹

Alejandro M. Estévez²

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Centro de Investigaciones en Administración Pública

1. Consideraciones Preliminares

La década de los 90 en América Latina fue una etapa en la que se concentraron reformas del Estado que cambiaron la fisonomía del Estado en la región.

A partir de allí la relación entre Estado y Sociedad, cambió, en algunos casos de una forma dramática. Muchas de las actividades que antes de las reformas realizaba el Estado, fueron trasladadas al mercado, bajando en general, el nivel de intervención pública en la vida cotidiana, o transferidas a los Estados subnacionales. Algunos de los países estudiados introdujeron también cambios en las relaciones entre sus Estados subnacionales, ya sea como parte de los planes de reforma, o como un efecto inesperado de los mismos.

En nuestro análisis partimos de la base de una tipología de reformas del Estado y consideramos las consecuencias de la aplicación de los distintos modelos tomando como casos las distintas experiencias nacionales.

La hipótesis central del artículo, es que las reformas estatales que fueron hechas con un cierto espíritu incremental o gradual, mostraron un impacto político menor, mientras que las reformas “duras” afectaron la gobernabilidad posterior. También se consideran aquellos casos de reformas “duras” pero que tuvieron una duración mayor en el tiempo.

Como balance general de las reformas en la región se analiza el cambio en tres dimensiones: en el escenario político (aparecen o se fortalecen nuevos actores políticos), en el económico (modernización con heterogeneidad estructural) y social (dualización y corrupción).

2. Introducción

Esta ponencia tiene como objetivo exponer los impactos políticos de las reformas de los 90 en América Latina. Se analiza un marco teórico en el cual se determina que las reformas del Estado tienen grandes diferencias, desde el punto de vista de sus objetivos, sus alcances y sus impactos.

Por otro lado también se analizan las causas, la influencia de las ideas en las reformas y la tipología de reforma del Estado.

Por tratarse de una investigación en curso, en esta ponencia se expone una parte del trabajo.

¹ Por tratarse de una extensa investigación en curso, en esta ponencia haremos centralmente referencia a los niveles nacionales y reducidamente a los procesos de descentralización que tuvieron fuerte impacto sobre los niveles subnacionales.

² Investigador Adjunto del CIAP, FCE UBA, y Profesor de Administración Pública, UBA.

Profesor Asociado de Administración Pública, Carrera de Gobierno y Ciencia Política, UNLA Doctorando en Administración Pública de la Université du Québec, Canadá; Presidente de Polipub.org Email: aestevez@polipub.org

CAUSAS DE LA REFORMA DEL ESTADO

Las causas de las reformas del Estado, parecen ser idénticas en los países desarrollados que en los casos latinoamericanos. En los primeros, dicha reforma tiene lugar durante la década de los 80 y se pone básicamente como ejemplo al gobierno conservador de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, al republicano Ronald Reagan y al conservador Brian Mulroney en Canadá.

Por tratarse de países centrales, estas reformas luego son emuladas por los países en desarrollo, los que encontraron un ejemplo a seguir para encauzar problemáticas públicas que los actores locales estimaron como similares.

A nuestro criterio, la característica sobresaliente en América Latina, es que la gran crisis de las finanzas públicas, que llevó al Estado de Bienestar latinoamericano a un profundo replanteo en los 90, mostró en los 80 su presencia, en un momento en que varios países de la región estaban retornando a la democracia, con lo cual, la necesidad de un ajuste complicaba indefectiblemente la agenda de gobierno, desde ya sobrecargada de demandas que había provocado el período autoritario. Entonces, los nuevos gobiernos democráticos no solamente tenían que atender a una situación de reinicio democrático y por lo tanto de refundación institucional, sino también, a una cierta de ingobernabilidad fiscal y caída en la tasa de inversión.

Entre las causas enumeradas por la literatura disponible –para los países desarrollados- encontramos:

Crisis de las finanzas públicas.

Desde mediados de los 70, en que la crisis del petróleo lleva el precio del barril de 7 a 28 dólares, las economías de los países desarrollados comienzan a experimentar un incremento de la tasa de inflación. Al mismo tiempo estas economías tenían estructuras estatales que correspondían al modelo del Estado de Bienestar Keynesiano que aseguraban una amplia red de servicios públicos a su población, que, evidentemente, tenía un costo de funcionamiento mayor que el de un Estado mínimo. Casi simultáneamente, los países centrales comenzaron a experimentar fuertes incrementos en su déficit fiscal y un estancamiento en sus economías (Feigenbaum et al, 1999; Charih & Daniels 1997; Pollit & Bouckaert, 2000; Bresser Pereira, 1997). Este estancamiento disparó las demandas de grupos políticos que reclamaban el retorno a un Estado mínimo y que gastara menos.

Pérdida de confianza en las instituciones públicas.

Esta causa crece de una forma concomitante a la crisis que produce en EEUU la derrota de Vietnam y al fenómeno de estanflación de Gran Bretaña en los 70. Las estadísticas disponibles en ambos países comienzan a demostrar una drástica caída en el nivel de confianza ciudadana en sus instituciones públicas. Si en la década del 50, 8 de cada 10 estadounidenses manifestaban confiar en sus instituciones, hacia mediados del 70, 4 de cada 10 contestaron positivamente (Charih & Daniels, 1997). Estas tendencias declinantes se observaron también en Gran Bretaña, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Francia, etc. Es justamente en este momento que se instala en la opinión pública una percepción de desconfianza³ en las instituciones y en el diseño del EBK respecto de sus reales

³ Esta percepción de la opinión pública, constataba un desbalance entre los servicios que provee el Estado y su costo: 1) las altas tasas impositivas disminuían los salarios reales, desestimulando así el consumo y la inversión privada, y deprimiendo así la actividad económica; 2) la inflación, generada por la emisión monetaria para financiar al Estado, implicaba una serie de descalabros que iban desde la licuación de los salarios de las clases trabajadoras hasta la creciente dificultad para el planeamiento de inversiones productivas (y no meramente financieras) a largo plazo por parte del empresariado; 3)

capacidades para conducir la crisis a un buen puerto (Pollit & Bouckaert, 2000; Putnam, 1996; Bresser Pereira, 1997).

La globalización o mundialización.

Esta causa ha tenido un gran impacto sobre el escenario que llevó a las reformas. Como producto de la constitución de grandes bloques económicos, existirían ciertas condiciones que comienzan a interconectarse entre los distintos mercados. Tal es así que la cuestión de la competitividad de las economías que era una cuestión que no estaba en las agendas europeas de los 60, a mediados de los 70 empieza a ser una constante. También se observa esta estandarización de ciertas condiciones en las políticas tributarias, las que van a necesitar armonizarse hacia los 80 para permitir iguales condiciones de competencia a los países que integran mercados comunes. Existen autores como Jacques Attali (1997), o Ricardo Petrella (1997) que manifiestan que la globalización es un fenómeno mal caracterizado, puesto que la tendencia real es la “financierización” y no tanto la “mundialización”, puesto que es más fácil mover capitales que mercaderías o personas entre las naciones. Trosa (1999) observa en la globalización un movimiento económico, cultural y político frente al cual los Estados no pueden permanecer sin cambios. Por otro lado, Llach (1997) muestra una relación entre la necesidad de maximización de ganancias de las empresas y la globalización.

Las tecnologías de la comunicación y la informática.

En los años 70, la disponibilidad de grandes computadoras en los Estados desarrollados y en las empresas multinacionales implicó un aumento exponencial en la capacidad de tratar de una forma masiva grandes cantidades de información. Estos análisis más profundos del comportamiento de grandes aglomerados informativos y la construcción de grandes bases de datos, permitió una explosión de las tecnologías asociadas a la comunicación y a la informática (Charih & Daniels, 1997; Llach, 1997; Bouckaert & Pollit, 2000) que se retroalimentarían con el efecto de la globalización precedente. Comunicarse y procesar datos fue una tarea más barata y sencilla a partir de los años 70.

El ascenso de la Nueva Derecha.

La crisis fiscal y el ascenso de la Nueva Derecha, aparecerían como las causas más fuertes de la reforma del Estado en los países desarrollados. EL triunfo del gobierno conservador de Margaret Thatcher en 1979 en Gran Bretaña sumado a la llegada al poder de Ronald Reagan en 1980 tuvo un efecto de demostración muy grande entre los países desarrollados. Habían triunfado los sectores que manifestaban tener una respuesta a la crisis del 70 mediante un retorno a un Estado más pequeño y al mercado como distribuidor de recursos. (Charih & Daniels, 1997; Bouckaert & Pollit, 2000; Bresser Pereira, 1997; Savoie, 1994)

El “Public Choice”.

La doctrina económica de inspiración liberal más influyente hacia mediados de los 70, junto al monetarismo, era el Public Choice, cuyo mentor fue el premio nobel James Buchanan (Menduiña Sagrado, 1993). Reconoce entre sus influencias al pensamiento económico de la Escuela de Austria de 1930 (Hayek, Friedman, Von Mises, etc.) y recurre a

creciente endeudamiento de los Estados para financiar tales gastos, y 4) imposibilidad, para el Estado, de aplicar la receta keynesiana de reactivar, en momentos de recesión, a través de la suba del gasto, ya que generaba déficits permanentes.

un individualismo metodológico para enfocar los problemas. Son comunes sus modelizaciones matemáticas de las cuestiones económicas y políticas. El “Public Choice” intenta entonces explicar desde un punto de vista económico el comportamiento político. Sus análisis son generalmente del tipo “suma cero”, es decir que todo lo que gana una parte de la ecuación lo pierde la otra. Entre sus exponentes más destacados encontramos a James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs, William Niskanen, A. Axelrod, Jean-Luc Migué, etc. Es una visión de la realidad, particularmente dura que privilegia los criterios economicistas o fiscales antes que los políticos (Menduiña Sagrado, 1993; Dawn & Dewry, 1996; Pollit & Bouckaert, 2000; Savoie, 1994). De esta escuela de pensamiento surgieron una buena parte de los enfoques que se llevaron a la realidad durante las reformas de los años 80.

3. La influencia de las ideas

Si bien las reformas del Estado en los países centrales y en los periféricos tuvieron un gran impacto sobre las estructuras de los Estados, existe un plano que es interesante observar y es justamente el de las ideas. Las reformas implicaron una fuerte acción sobre los valores de la sociedad (Feigenbaum et al. 1999; Kettl, 2000).

Por ello cree que hay que estudiar a la « revolución de las privatizaciones » desde el clima de las ideas. Las privatizaciones tuvieron como efecto en los ciudadanos y en los teóricos demostrar que el crecimiento del Estado que desde 1930 parecía una tendencia inexorable, podía revertirse y además que los ideales del « big government » encubrían un cierto nivel de malgasto de recursos públicos y de opresión (Feigenbaum et al., 1999).

A partir de lo cual, es sumamente importante saber no tanto cuando las ideas nacieron sino cuando comenzaron a obtener apoyo de la sociedad. Según Feigenbaum (1999, p. 30) :

« Las ideas tienen poder, solamente cuando están enraizadas en sectores sociales que se movilizan detrás de ellas. Antes que sostener que las ideas son una alternativa a los intereses y las instituciones, buscamos una comprensión más sofisticada de la forma en la cual las ideas, las instituciones y los intereses interactúan ».

Cuando una idea encuentra un grupo social amplio dispuesto a sostenerla como explicación de su realidad se produce un cambio en la acción política. La forma en la cual la sociedad concibe un problema condiciona la respuesta que se le dará. Por eso, es importante saber cuáles son las ideas a partir de las que explica el *crecimiento del Estado*, porque va a ser muy distinta la respuesta si se lo concibe como una tendencia natural de la sociedad, a que si es visto como un crecimiento anormal. Por ello las privatizaciones han sido una arena de conflicto en la cual contendieron las ideas y los intereses.

El rol de las ideas es fundamental para entender porqué ciertos diagnósticos se expandieron tan rápidamente. Esto implica no solamente una modificación en la percepción de los actores sino un cambio en las definiciones de los problemas. (Feigenbaum et al. 1999; Oszlak & O'Donnell, 1982).

Las privatizaciones logran establecer la idea de que las soluciones que antes solamente podía proveer el Estado, (salud, educación, servicios públicos, etc) pueden ser mejor prestadas por los privados tanto del punto de vista de la cantidad como de la calidad (ejemplos escuelas voucher, medicinas prepagas, parquimetrage urbano, seguridad privada, etc.) (Feigenbaum et al. 1999; Pollit & Bouckaert, 2000, Oszlak, 1996; Kettl, 2000).

« El corazón de las ideas que sustentaron la privatización, no es dramáticamente diferente de aquellas teorías que animaron los llamados al *laissez-faire* hacia 1920. Si aquellas ideas no tuvieron tanta fuerza entonces, ¿por qué tuvieron tanto arraigo ahora? » (Feigenbaum et al., 1999, p. 151).

Las ideas tienen sus efectos en los largos plazos y para ello es necesario que encuentren un grupo que las motorice. La privatización como idea pasó las tres pruebas que tiene una teoría para la implementación de políticas públicas, a) ofrecer una explicación relevante de la historia próxima, b) proveer una guía para la solución de los problemas y las acciones a seguir, y c) ser convincente para los sostenedores (Feigenbaum et al., 1999).

Por eso, cuando la teoría política reflexiona sobre el grado de certidumbre empírica en la formación de las opiniones públicas, remarca que la democracia no es el gobierno de la ciencia sino de la opinión. Los grupos sociales y los actores políticos no buscan constantemente establecer sólidas evidencias empíricas para fundamentar su acción, basta con que la razón o explicación sea ampliamente aceptada como verosímil o efectiva (Sartori, 1987, 1992). Por ello, en la democracia griega clásica se distinguía entre doxa y episteme. La doxa era un argumento que estaba basado en la opinión, mientras que la episteme era un razonamiento fundado en una rigurosidad lógica mayor. Las discusiones en las asambleas griegas demostraban una mayor utilización de la doxa que la episteme en los debates. Las democracias modernas siguen mostrando este legado de la historia griega.

Las privatizaciones parecen haber logrado por un tiempo el status de explicación pertinente o de idea dominante. En lo que respecta a las ideas dominantes, Krugman (1996) señala que en el mundo académico la idea de escenario con un Estado mínimo para buscar el desarrollo se dio tanto en los 80s y 90s como en 1920. El « Washington Consensus » que era un manifiesto de los principios a seguir para las reformas en los países en desarrollo (Williamson, 1990, 1998, 1999) tuvo su correlato con las ideas que eran escuchadas en occidente hacia 1920. En esos momentos si un país quería buscar la vía del desarrollo, tenía que mostrar un Estado pequeño, con bajo déficit fiscal y con una economía relativamente abierta al comercio internacional. Por ello Krugman (1996) se pregunta como ciertas ideas se transforman en el saber convencional o en la creencia sostenida por un gran número de personas influyentes.

Para Krugman (1996) los saberes convencionales son artefactos culturales y cree que son comparables con las modas. Las comunidades epistémicas tienden a creer en ciertas ideas y a aceptarlas como válidas para estructurar su pensamiento y su explicación de la realidad. Muchas veces se adoptan explicaciones o teorías que no fueron completamente corroboradas por la evidencia empírica, sino por la aceptación como « explicación pertinente » por una cierta comunidad epistémica. Luego para pertenecer a una comunidad epistémica determinada hay que compartir ciertas ideas comunes. Toda explicación o teoría tiene un momento de instalación, otro de apogeo y otro de decadencia: « Los que adhieren a un saber de este tipo no piensan que están adhiriendo a una moda, creen que los datos empíricos sustentan su punto de vista » (Krugman, 1996, p. 722).

En 1920, las inversiones internacionales en occidente aceptaban este saber convencional, por lo tanto, invertían en países que compartían el criterio de Estado mínimo y libre mercado. Esta corriente de inversiones provocaba un « boom económico » y así el fenómeno se autosustentaba. Este saber convencional colapsó con la gran depresión de 1930 y no surgió otro saber orientador del desarrollo hasta terminada la segunda guerra mundial (Krugman, 1996).

“Dado que la gente cuyas creencias colectivas definen el saber convencional trabaja fundamentalmente en Washington, o al menos visitan con frecuencia esa ciudad, denomino Washinton Consensus a este nuevo saber colectivo” (Krugman, 1996, p. 727).

Para Petiteville (2001) hubo tres tipos de teorías del desarrollo. La primera, es el desarrollismo que tuvo lugar en las décadas del 50 y 60. Argumentaba que los países en vías de desarrollo tenían problemas endógenos para alcanzar un Estado de mayor industrialización y desarrollo social. Por ello creían que el Estado debía jugar un fuerte papel en la industrialización, el combate a la pobreza y el desarrollo de una administración profesionalizada. La segunda es la teoría de la dependencia (1970) que postulaba que la causa del subdesarrollo estaba en la relación de dependencia que existía en los países periféricos respecto de los centrales. Por lo tanto el desarrollo de cada país había seguido el camino que le fijaban desde los países centrales. Esta visión del desarrollo es exógena y la forma de solucionar este desarrollo « inducido desde afuera » era mediante una revolución que buscara la liberación de los lazos extranjeros. La tercera es la teoría neoclásica o neoliberal vigente desde 1980, que vuelve a las ideas de que la falta de desarrollo está originada en factores endógenos de los Estados y que esto se corrige con un regreso al Estado mínimo, al mercado y a la disciplina fiscal. Una vez que se consiguen estas condiciones, el desarrollo no tarda en aparecer.

Petiteville señala la importancia que tuvieron estas ideas en la forma de concebir el rol del Estado para buscar el desarrollo y cuestiona fuertemente a las tres visiones por no haber tenido en cuenta el « Estado real » que existía en las diferentes regiones. Las teorías desarrollistas terminaron reforzando el poder de los grupos locales y alimentaron más el « neopatrimonialismo »; la teoría de la dependencia terminó generando una inestabilidad mayor en la región y no explicaba los factores endógenos de ciertos autoritarismos locales. Tampoco pudo explicar fenómenos violentos y autoritarios no ligados a los países centrales, como ser la revolución iraní o el khmer rouge de Camboya. En relación a la teoría neoclásica, dotada de un fuerte espíritu prescriptivo, nunca resolvió la paradoja neoliberal de « para fortalecer al mercado es necesario fortalecer al Estado » ni comprendió las realidades de los Estados que pretendió reformar.

«... se puede afirmar que, desde hace cuarenta años, la teoría económica del desarrollo viene movilizand, a la medida de sus necesidades de demostraciones y prescripciones sucesivas, otras tantas categorías míticas del Estado en desarrollo. Mitos cuya función política, paradójicamente, no es neutra puesto que todos han contribuido a determinar los comportamientos de las minorías estatales del Sur y a dar forma a las « políticas del desarrollo » de varios decenios » (Petiteville, 2001, p.13).

Con respecto a la conceptualización del Estado, es interesante el trabajo de Peter Evans (1993) que señala que el Estado ha pasado de ser visto como una « solución » en los 60 a ser un problema en los 80. Por lo tanto lo que antes servía para el desarrollo, veinte años más tarde era un obstáculo. Por ello aconseja una visión más realista del Estado, que ponga el acento en las capacidades institucionales que sirven tanto para el buen gobierno como para realizar buenos ajustes. Los gobiernos débiles desde el punto de vista institucional han demostrado que son también débiles en el momento de realizar planes de ajustes o de desarrollo.

Por eso es altamente relevante estudiar la forma en las cuales las comunidades epistémicas y la sociedad perciben a sus problemas, porque de estas ideas –además de los condicionantes históricos- surgirá la respuesta o la decisión que adoptarán.

4. El problema de la capacidad institucional

El problema de las capacidades de las instituciones de América latina y su calidad, no es un problema menor al momento de analizar las reformas del Estado. El mismo Banco Mundial (1998) tiene que reconocer que algo había funcionado mal con las reformas y que había llegado el momento de “la hora de la reforma institucional”.

Bresser Pereira (1997) señala que para realizar reformas estructurales del Estado es necesario contemplar dos aspectos, el primero es la gobernabilidad, que es la capacidad estatal de controlar y coordinar grupos sociales externos a la estructura estatal; y segundo, la gobernanza, que es la capacidad interna del Estado de realizar tareas de una forma eficiente y que implica una buena articulación de sus distintos organismos detrás de un objetivo común. Por eso se torna relevante el aspecto de la capacidad institucional de los Estados.

Evans (1993) reconoce que aún para lograr reformas pro mercado hace falta un Estado con una buena capacidad institucional. Desmantelar el Estado no es la solución para privatizar. El tema de las capacidades estatales, aún para llevar adelante programas de estabilización es fundamental. Los Estados que fracasaron en construir un aparato “modernizador” en los 60, también fracasaron para buscar la “estabilización” años más tarde. Por lo tanto un Estado más chico no es un Estado más exitoso. Los Estados del Este asiático (Taiwan, Corea del Sud) fueron más exitosos en implementar industrializaciones y posteriores programas de ajustes. Los casos latinoamericanos se ubican a mitad de camino entre África y los asiáticos.

Como signo de capacidad institucional Evans (1993, 1995) identifica la existencia de una burocracia de tipo meritocrática que pueda orientar un proceso de desarrollo o de ajuste, teniendo en cuenta un grado de aislamiento de las presiones de grupos de interés, pero al mismo tiempo un nivel adecuado de inserción en su contexto. Esto es lo que llama « embedded autonomy » y es un elemento clave para realizar reformas estructurales. Un Estado que funciona como una agencia capturada es muy difícil que pueda realizar reformas estructurales.

Por ello, Evans (1993) nos dice que la paradoja ortodoxa consiste en que para darle más poder al mercado es necesario fortalecer al Estado. Esta idea reafirma la relación existente entre mercado y Estado o mercado y regulación. Los Estados que fracasaron en realizar una cierta industrialización, fracasarían también al momento de realizar un ajuste estructural⁴.

John Nellis (1999) analiza las privatizaciones en la Europa del Este y Rusia. En el caso ruso reconoce particularmente que las privatizaciones han fortalecido a grupos internos de las empresas estatales que pasaron de ser propietarios de las mismas. Con este diagnóstico coincide también Przeworski (1995) para quien ciertos políticos y burócratas pasaron de ser « aparatchiks » a « entrepreneurchiks ».

⁴ “African states that failed to implant local industries, have been equally unsuccessful in securing growth through a program of structural adjustment. The East Asian cases were most successful in implementing programs of industrial transformation have also been most successful in implementing programs at dealing with issues of adjustments. Latin American States lie somewhere in between in their performance of both agendas. Noting this crude correlation is a long way from demonstrating that there are important institutional features, which facilitates both sets of tasks. Still, it suggests that an understanding of industrial transformation may not be irrelevant to the eventual construction for an analysis of the state’s role in successful adjustment”. (Evans, 1993: 142)

También Nellis (1999) critica las privatizaciones sistémicas que se dieron en Rusia, las que pasaron por dos oleadas, la primera de 1992 a 1994 significó el traspaso de la propiedad hacia sectores internos de las empresas, y la segunda ola de 1994 en adelante tuvo mayor participación de la banca rusa, pero esto no significó un gran cambio en la performance de las empresas ni una modernización de sus procedimientos. Luego Nellis señala (1999, p. 17) :

« Otros concluyeron en que no solo la segunda fase de las privatizaciones estaba equivocada, sino que todo el enfoque privatizador estaba errado, que debió haber sido precedido –y no acompañado- por la construcción de instituciones, y esta era la forma apropiada de fortalecer las estructuras del Estado, especialmente la gerencia de empresas públicas... En muchos países en transición, las privatizaciones masivas y rápidas entregaron activos públicos mediocres a personas o grupos que no tenían ni las habilidades ni los recursos financieros para utilizarlos bien ».

Con respecto a las capacidades institucionales de los Estados, Nellis nos dice (1999, p. 18) :

« Pero el capitalismo requiere mucho más que de la propiedad privada, necesita de leyes fundamentales y salvaguardias que hagan los intercambios más seguros, predecibles y beneficiosos. Donde tales reglas están ausentes, se deteriora no solo la equidad y la justicia, sino también la performance de la empresa. En un vacío institucional, existe una probabilidad elevada de no poder mantener la riqueza de sus activos en el largo plazo.

Pero es North (1993) quien señala de una manera contundente el rol de las instituciones en la economía. Las instituciones no solo permiten reducir la incertidumbre de las transacciones de mercado sino también que solucionan el problema de la « temporalidad », es decir cuando pasa cierto tiempo entre el inicio de un contrato y su finalización. Según North (1993, p. 152) :

« Las instituciones proporcionan la estructura básica por la cual la humanidad a lo largo de la historia ha creado orden y ha procurado reducir la incertidumbre...Conectan el pasado con el presente y el futuro, de modo que la historia es principalmente un relato incremental de evolución institucional en el cual el desempeño histórico de las economías solo puede entenderse como la parte de una historia secuencial. Las instituciones son la clave para entender la interrelación entre la política y la economía y las consecuencias de esa interrelación con el crecimiento económico (o estancamiento y declinación) ».

Por lo tanto creemos que para entender las reformas del Estado y sus consecuencias es necesario comprender que existe una interrelación entre el mercado y sus instituciones públicas. Pretender separar el desempeño de un mercado de la calidad o la capacidad institucional es un reduccionismo de peligrosas consecuencias.

5. La tipología de privatizaciones

Przeworski (1995) cree que hay tres estrategias de reforma, una radical, que generalmente utiliza políticas de choque; otra incremental que utiliza un enfoque gradual y procede “step by step”; y la conservadora del statu quo que no pretende introducir cambios en el escenario. El problema que deben afrontar las reformas estructurales para Przeworski

es justamente el de la estabilización, dado que estas políticas demoran un cierto tiempo hasta dar sus primeros resultados.

Por otro lado, Feigenbaum, et al. (1999) explican su tipología sobre la base de las motivaciones de los actores que intervienen en el proceso de reforma. Distinguen tres tipos distintos de privatizaciones, primero, las pragmáticas, segundo, las tácticas y tercero, las sistemáticas.

Las privatizaciones pragmáticas, buscan prestar un servicio público al menor costo posible. Las privatizaciones tácticas buscan un objetivo electoral de corto plazo, ganar unas elecciones, bajar el déficit fiscal, cambiar la imagen del gobierno, etc. Las privatizaciones sistémicas buscan cambiar la sociedad en la cual se aplican. Tienen una finalidad casi revolucionaria y es cambiar el balance de poder entre las clases sociales.

Esta tipología tiene una inspiración en los « tipos ideales » de Max Weber y aclara que « Las políticas a menudo tienen múltiples autores, que tienen agendas diversas, con lo cual las iniciativas de privatización, raramente constituyen ejemplos puros de un tipo determinado» (Feigenbaum, 1999, p.43). Por lo tanto, lo que intentan es construir una herramienta analítica y decirnos que un caso que puede pasar de un tipo al otro. Por ello focalizan sus análisis en la motivación de los actores políticos, más que en las consecuencias de las privatizaciones.

5.1. PRIVATIZACIONES PRAGMÁTICAS

En las privatizaciones pragmáticas como en el resto, jugó un papel importante la necesidad de hacerse de dinero por parte del Estado, ante un escenario de escasez fiscal. Se pone como ejemplo a las privatizaciones de nivel municipal en EEUU, en donde la privatización de servicios de recolección de residuos o de alumbrado público no es discutida. Si se dan las condiciones de transparencia en el proceso privatizador, no suelen tener un alto cuestionamiento político, porque la motivación principal de esta categoría, es la obtención o prestación de un servicio público al menor costo posible.

5.2. PRIVATIZACIONES TÁCTICAS

Son aquellas que se realizan con algún objetivo político electoral de corto o mediano plazo. El ejemplo característico, son las privatizaciones de Mitterand en Francia de los 80, que temía perder las próximas elecciones en manos de los conservadores, entonces privatizó varias empresas para posicionarse mejor frente a la opinión pública. Cabe además remarcar que desde 1983 los socialistas estuvieron desregulando y cortando impuestos, antes de privatizar.

Incluso en Gran Bretaña, Thatcher en su primer gobierno realizó unas privatizaciones tácticas y luego se dispara a las sistemáticas al haber ganado su segundo período. La tendencia a conformar a sus clientelas interesadas se dio tanto en GB como en Francia.

Una estrategia típicamente táctica es neutralizar las oposiciones de corto término para tener un proyecto de largo plazo. En el caso de GB se vendieron subvaluadas acciones de compañías estatales que luego de adquiridas aumentarían su valor. Por ello las privatizaciones tácticas forman clientelas interesadas.

5.3. PRIVATIZACIONES SISTEMÁTICAS

Son las más ideológicas y las más amplias en sus impactos. Son las que buscan realmente achicar el Estado, otorgándole a la sociedad y al mercado una mayor capacidad de decisión.

« Antes que ser la solución tecnocrática a un cierto número de problemas, las privatizaciones sistemáticas apuntan a cambiar permanentemente las

relaciones de clases sociales » (Feigenbaum, 1999, p. 51)

Apuntan a debilitar el poder de las organizaciones sindicales y además a realizar cambios que sean irreversibles. En estas privatizaciones se da realmente un cambio de poder.

Por otro lado buscan producir un cambio de valores sociales y a modificar la cultura vigente. Tienden a buscar la deslegitimación de « lo público » para intervenir sobre ciertas áreas.

Los ejemplos clásicos de reformas sistémicas son los casos de Gran Bretaña y Nueva Zelanda, países que lideraron las reformas “duras” y se constituyeron en paradigma de las reformas de los 80 y 90.

La tercera dimensión de las privatizaciones sistemáticas es reformar el sistema de incentivos institucionales de la sociedad para favorecer mayores decisiones individuales que reemplacen a lo que antes eran las decisiones públicas. Y este es el cambio institucional, desviar decisiones que antes eran públicas hacia el mercado.

Las dimensiones políticas de las privatizaciones.

	Pragmatic	Tactic	Systemic
Key motives	Public sector « triage » <ul style="list-style-type: none"> • Reduce the budget drain • Adjust to changing circumstances 	Short-term shift in party or interest group clout <ul style="list-style-type: none"> • Attract voters • Reward supporters • Product differentiation 	Long-term shift in balance of power <ul style="list-style-type: none"> • Lower expectations of government • Reduce government capacity • Transform political stakes
Asset sales	Shedding costly public enterprise where private provision has become a viable alternative	Selling profitable public assets at discounted prices as a form of patronage	Selling public housing in order to convert tenants to a (more conservative) homeowner’s mentality
Contracting out	Competitive bidding among private firm to provide services where contracting agency has enforcement capacity	Awarding « sweetheart » contract to campaign contributors	Shifting governmentally provided services to a private providers to build new interest group that will lobby for further privatization
Deregulation	Deregulating sectors that are not natural monopolies, coupled with protection consumer interests	Reduced enforcement of regulations that fall heavily on political supporters	Across-the-board delegitimization of regulatory intervention and governmental capacity to oversee and enforce
User Fees	Raising new revenues and diversifying revenue alternatives	Making it possible for the governing party to cut (or avoid raising) an unpopular tax	Reducing the net progressively of public policies

Fuente: Feigenbaum et al (1999) p. 54.

Del cuadro precedente se desprende entonces que no todas las reformas del Estado son iguales, que existen alcances y motivos muy diferentes, y por lo tanto, sus impactos serán distintos.

Feigenbaum et al. (1999) igualan la idea de privatización a la reforma del Estado, porque sostienen que las privatizaciones fueron la herramienta central de las reformas. Entonces, en este artículo consideraremos en un plano de igualdad a los dos conceptos.

6. ¿Cómo fueron las reformas?

A continuación analizaremos las reformas de los distintos casos latinoamericanos seleccionados, a saber, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y México. Cabe aclarar que dicha selección no excluye en su importancia analítica a otros países de la región que han realizado también grandes reformas, por ejemplo, Perú, Ecuador o Colombia, pero por una cuestión de espacio hemos decidido restringirnos a los casos precitados.

En todas estas reformas, observaremos la motivación de los actores que las motorizaron, como así también la profundidad y el alcance de las medidas. Siguiendo la tipología de privatizaciones de Feigenbaum (1999) encontraremos que habrá reformas de distinto grado.

El gran argumento de todas ellas, es la estabilización de las economías locales que estaban sumidas en procesos inflacionarios, elevados déficits fiscales y con gran peso de la deuda externa.

Por otro lado, con la excepción de Chile (régimen autoritario) y México (democracia restringida⁵), la mayoría de los países estudiados había retornado a la democracia durante los 80, con lo cual la agenda de retorno a la democracia se tornaba más complicada aún, pues se superponían con las demandas –internas y externas- de un mayor ajuste fiscal.

Es importante tener en cuenta que la mayoría de las reformas van a tener presentes los postulados establecidos por el Consenso de Washington, a excepción de Chile que realiza su reforma a partir de 1973. John Williamson es quien transcribió las 10 medidas que surgieron como producto de una conferencia realizada en la ciudad de Washington que tenía por objetivo producir un documento con recomendaciones orientadas a solucionar los problemas presentes en América Latina y el Caribe. Las 10 medidas propuestas fueron: 1) disciplina fiscal, 2) prioridad en el gasto público, 3) reforma tributaria, 4) liberalización financiera, 5) tipo de cambio unificado y competitivo, 6) liberalización comercial, 7) inversión directa extranjera, 8) privatizaciones, 9) desregulación, 10) garantizar los derechos de propiedad (Williamson,1993).

6.1. ARGENTINA

La Argentina, al igual que muchos países de América latina vivió el quiebre del Estado de bienestar cuando se encontraban en pleno proceso de democratización. Esta situación planteaba entonces atender a demandas del reinicio democrático y al mismo tiempo sobrellevar la “década perdida de los 80” que evidenció el colapso del Estado de Bienestar.

La dimensión fiscal y monetaria fue la cara más visible de la crisis de un modelo que presentaba fallas desde hacía más de veinte años; pero a pesar que era el rasgo que más conflictos en el plano social presentaba, el Estado debía dar respuestas a varias crisis que acontecían simultáneamente: la crisis de la deuda interna y externa, del sistema provisional, del sistema educativo y de salud y del aumento del déficit en las empresas públicas. La

⁵ El caso de México es considerado una excepcionalidad en toda América Latina, porque el PRI es el único partido que se mantuvo cerca de 70 años en el poder. Esta elevada permanencia solamente es alcanzada, por los 35 años del Partido Colorado de Alfredo Stroessner en Paraguay (1954-1989).

reforma del Estado se hizo necesaria en tanto que el Estado no se encontraba en condiciones de hacer frente a la oleada de problemas que lo azotaban. En Argentina la reforma se concentró en las privatizaciones, en tanto que se pensaba que las mismas iban a acabar con la inflación, la crisis externa, la baja productividad de las empresas públicas, el corporativismo y hasta la corrupción (Gerchunoff, Greco y Bondorevsky, 2003).

Antes de adentrarnos en la propia reforma del Estado, es fundamental tener en cuenta que entre 1930 y 1976 el país estaba bajo un modelo productivo de sustitución de importaciones. Este modelo entra en crisis a partir de los años '70, ya que se hacen evidentes las propias debilidades de la organización industrial (escala de plantas muy reducida, falta de subcontratación y proveedores especializados, escasa competitividad internacional, fuerte dependencia del sector agroexportador para poder solventarse, entre otras) sumado a un cambio en las condiciones externas que posibilitaban la continuidad del proceso (en especial el bajo precio del petróleo y un amplio superávit exportador que permita financiar las compras de insumos del sector industrial).

La idea de producir una reforma del Estado ya estaba presente con anterioridad a que llegara al gobierno Carlos Menem. Raúl Alfonsín, el cual llevó adelante el primer gobierno democrático después de casi 20 años de gobierno de facto, intentó comenzar a transitar el camino de la reforma durante su gobierno. Él presentó en el congreso un proyecto de participación del capital privado en la empresa de telefonía y en Aerolíneas Argentinas; pero el justicialismo, entonces en la oposición, se negó rotundamente a apoyar cualquier política que desestatizara.

Paradójicamente meses después es electo Carlos Menem (1989-1999), candidato a presidente por el partido justicialista, se precipita una de la más profunda reforma del Estado que haya vivido la historia argentina. Que haya sido un representante del peronismo el que aplicó una de las reformas más duras en América latina es algo que llama mucho la atención en tanto que fue dicho partido el que construyó en su mayor parte el modelo de Estado de Bienestar.

Lo que se puede observar es que la reforma gozó del apoyo de vastos sectores sociales, hasta se podría decir que los primeros años no hubo presencia de oposición fuerte que pudiera frenar el proceso, por el contrario ni siquiera el partido de oposición al gobierno (UCR) se mostró en una actitud reticente en tanto que apoyó los dos pilares institucionales de la reforma (la ley de emergencia económica y la de reforma del Estado). Tampoco el peronismo encontró un sindicalismo duro, sino más bien que el mismo fue cooptado sin mayores problemas por el proyecto reformista. Solo a partir de 1993, es posible encontrar sectores que se opongan al proceso, que para ese entonces ya había privatizado gran parte de las empresas públicas más importantes del país. En ese periodo aparece un grupo de partidos políticos progresistas que se opusieron al proceso que se estaba llevando a cabo, el mismo estaba conformado por el Frente Grande, el Frepaso, Unidad Socialista, Democracia Cristiana, Partido Intransigente y la línea de Federico Storani dentro de la UCR.

La reforma del Estado en Argentina tuvo impulsos económicos: búsqueda de estabilidad fiscal y eficiencia, en tanto que la reforma y en especial la privatización era vista como el único instrumento viable para la solución de los problemas económicos que golpeaban al país (endeudamiento más hiperinflación) y a su vez tuvo una fuerte cuota política. Según la visión de Gerchunoff, Greco y Bondorevsky (2003, p.12): «La sed de reputación y el deseo de ganar credibilidad frente a la comunidad de negocios, que lo observaba con desconfianza, impulsan y aceleran su acción privatizadora»

Al gobierno de Menem la drástica política de privatizaciones le sirvió como mecanismo de "legitimación" de su gobierno por parte de los sectores de poder externo. Este último conformado por grandes grupos económicos y financieros locales, las empresas

multinacionales y los organismos internacionales de crédito (FMI, BID, BM).

En la primera reforma (1989-1996), se dictaron dos leyes marco que cambiaron la cara del Estado (leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica), ambas sancionadas unos meses después de que el Dr. Raúl Alfonsín dejara el puesto de presidente. En las mismas se fija como privatizables a todas las empresas del Estado y se cortan todos los subsidios que daba el Estado Nacional. Durante la primera reforma se estabilizó la economía, se cambió el signo monetario, se lanzó la convertibilidad del peso (tipo de cambio fijo y atado al dólar americano), se desreguló, se desmonopolizó, se descentralizó la educación y el sistema de salud, que pasó a las provincias, se realizó una reforma previsional (del sistema de reparto al de capitalización) y se privatizaron todas las empresas públicas, en el lapso de cuatro años (1990-1993); como así también se redujo el personal del Estado Federal de cerca de 1.000.000 de empleados en 1989 a 298.000 en 1998 (Orlansky, 2001).

La medida que avanzó con más velocidad fue la privatización de las empresas públicas ya que en solo 4 años se vendieron las empresas de servicios públicos, pero lo más grave es que no hubo una preparación institucional previa. En el trabajo de Gerchunoff et al. (2003) se puede observar como en 4 casos (telecomunicaciones, aguas y servicios sanitarios, transporte ferroviario y concesiones viales) el Estado no cumplió con su rol regulador, con su papel de guardián del interés público y de los derechos de los ciudadanos. En estos casos, la regulación fue posteriormente "pactada" y siempre las empresas salieron beneficiadas por sobre los ciudadanos, los cuales no solo no vieron una reducción tarifaria sino tampoco una mejora significativa en el servicio (quizás con la excepción de las telecomunicaciones que en los primeros meses posteriores a la privatización los usuarios percibieron una mejora en el servicio, principalmente aquellos que estaban a la espera de la instalación del mismo). Las privatizaciones en Argentina fueron totales, es decir que el Estado no conservó ninguna porción del mismo, ni siquiera en empresas fundamentales para el desarrollo futuro del país como es el control de los recursos petroleros. Igualmente esta no fue la única medida aplicada de manera acelerada y sin preparación previa, en el caso de la descentralización de los servicios de educación y salud ocurrió lo mismo. Los fondos y el personal fueron transferidos a cada una de las jurisdicciones sin plantear ninguna política conjunta a nivel nacional, agravando el problema de la equidad en la prestación de los servicios básicos; es decir que la ausencia de una política nacional permitió el uso discrecional de los fondos coparticipados y la acentuación de la desigualdad de prestaciones.

Entre la primera y la segunda reforma del Estado hubo una reforma política sumamente importante, la reforma constitucional de 1994, la cual permitió la reelección de Menem y la continuidad de su coalición reformista. La segunda reforma del Estado, se inicia en 1996 con la aprobación de la ley 24.629, pero la misma no tiene el dramatismo ni la profundidad de la primera etapa. La segunda etapa de reforma se puede entender como una respuesta ante la crisis del Tequila acaecida en 1995, que produjo una fuerte caída de la entrada de capitales a los diferentes países y el fin de la política de crecimiento sostenido en base del endeudamiento externo. Para solucionar los problemas presentes frente a una crisis fiscal y externa, sumado al aumento del desempleo estructural se decide realizar una segunda etapa de reformas tendientes volver al equilibrio macroeconómico (por ejemplo con la suba del IVA al 21%). Igualmente las reformas de segunda generación están enfocadas a producir cambios en la propia administración del Estado, en lo que se denominó internacionalmente como la nueva gerencia pública, siguiendo esa idea de volver a la administración pública más eficiente, se reducen cargos públicos vacantes y se cambian de jerarquía ciertas reparticiones del Estado.

Para poder tener una visión más general de los efectos de estas reformas hay que observar que ocurrió con los indicadores económicos y sociales. La inflación, luego del pico

de 1989, fue controlada y mantenida durante toda la década menemista. En relación a la deuda externa, la misma creció 132% desde 1990 hasta el 2000, y en ese año cada habitante debía al exterior U\$S 3.800 frente a los U\$S 320 que debía cada habitante al momento de la llegada del gobierno de facto en el '76. En lo que corresponde al PBI, el mismo se disparó en el '91 y se mantuvo elevado por 4 años, los cuales coinciden con la entrada de capitales producto de la privatización; paradójicamente este crecimiento del PBI no se correspondió con un aumento en el nivel de empleo. Por el contrario el mismo se disparó en el '90 (acelerándose hasta 1993, alcanzando un nivel máximo de 18,4% en abril de 1995 y desacelerándose para fines de la década pero sin retornar a las cifras de un dígito que había hasta mayo de 1989), en gran medida por la reducción del personal empleado por el Estado (retiros voluntarios más privatizaciones) y por la desaparición de gran cantidad de empresas nacionales que debieron cerrar al no poder competir con los productos que venían del exterior. Tanto el desempleo como la pobreza y la indigencia alcanzaron luego del efecto Tequila un record histórico; la indigencia llegó al 27,5% y la pobreza al 57,5% del total del país para octubre de 2002. De todos los indicadores sociales el único que se mantuvo en la tendencia histórica fue la tasa de analfabetismo, que para el 2001 estaba en el orden del 3,8%; mientras que la tasa general de delincuencia tuvo un crecimiento promedio anual de 6,3% (el cual aumenta en el periodo 1980-9 para decaer hasta el '92 y de ahí en más asciende nuevamente)

El comienzo de siglo, trajo no solamente el surgimiento de estos sectores sociales nuevos que surgieron como consecuencia de la exclusión producida por la reforma (piqueteros, movimientos de trabajadores desocupados y jubilados, nuevos empresarios ligados a las empresas privatizadas, etc.) sino también problemas de gobernabilidad, porque en diciembre del 2001 explota una triple crisis fiscal, monetaria y política que obligó a la renuncia de De La Rúa. En la sociedad civil explotó la crisis de representación de la dirigencia política, con la salida a las calles de una gran parte de la ciudadanía que pedía “que se vayan todos”.

En términos generales, se puede decir que la política de privatizaciones fue realizada tan deprisa que ni siquiera se intentó preservar cierto espacio de poder en las áreas estratégicas para el desarrollo nacional. El caso argentino es paradigmático, dado que ni siquiera en la empresa de petróleo (YPF) el Estado se quedó con alguna participación accionaria, mientras que en otras compañías latinoamericanas como Pemex de México, Petrobrás de Brasil o PDVSA de Venezuela, están bajo control estatal.

El proceso de reforma no solamente implicó la aplicación de unas privatizaciones de tipo sistemáticas, sino que también se produjeron fuertes procesos de concentración de la riqueza e incremento de la desigualdad. También según Aspiazú y Notcheff (1994), estos grupos concentrados cooptaron la única herramienta que tenía el Estado para supervisar a las empresas privatizadas, los entes de control. Por lo tanto, uno de los grandes desafíos que tiene por delante la política argentina (además de reducir la brecha social y la crisis de representatividad) es la reconstrucción de la legitimidad y transparencia de los controles estatales.

6.2. BOLIVIA

Tras un largo periodo de inestabilidad política, que se incrementa entre 1978 y 1982 en el cual nueve presidentes se sucedieron (siete de ellos militares que ocuparon el poder a través del uso de la fuerza), Bolivia logró en 1982 retornar a la democracia. Hernán Siles Suazo fue el primer presidente electo, el mismo gobernó desde 1982 hasta 1985, durante su mandato lanza un plan de estabilización económico que hacia 1985 había fracasado en tanto que no se logró reducir la inflación. En 1985 asume el gobierno Víctor Paz Estensoro, quien

introduce por decreto la “Nueva Política Económica” rompiendo con la tradición de su partido el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) que alentaba una mayor participación del Estado en la economía. Para realizar esta reforma se apoyó en el partido de su rival Hugo Banzer, Acción Democrática Nacionalista (ADN), con quien compartió algunos ministerios. Esta política de cooperación de los partidos fue denominada “Democracia Pactada”, bajo la misma se pudo iniciar el proceso de consolidación de la democracia como así también inaugurar la Fase Liberal Moderna, con la cual se daría fin a la etapa intervencionista del Estado predominante hasta ese momento. La política llevada adelante en esos años buscaba salir de la situación hiperinflacionaria en la que se encontraba el país. Eran medidas de estabilización y reformas estructurales que a pesar de su dureza, lograron un cierto efecto sobre el problema que pretendían atacar, logrando una cierta popularidad. Al rendir sus frutos la estabilización, la demanda de privatizar las empresas públicas empieza a encontrar resistencias entre los sectores políticos y los populares también (Falcoff, 2005; Torre, 1998).

En las últimas dos décadas del siglo XX, el MNR atraviesa una transformación ideológica y se vincula con las ideas del neoliberalismo, las cuales van a ver expresadas en las reformas impulsadas por el partido durante los gobiernos de Estensoro (1985-1989) y Sanchez de Lozada (1993-1997) (Costas y otros, 2003). A partir de 1985 se inicia el proceso de reforma del Estado iniciado con el programa denominado la Nueva Política Económica (NPE), reglamentada bajo el Decreto Supremo 21060 (Mercado y otros, 2005) y con el inicio de la descentralización de la administración pública gracias a la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades. La nueva política económica se enfocaba a lograr la estabilización de la economía, reduciendo la inflación, y devolver la confianza de los sectores externos. La política de estabilización consistió en la combinación de política fiscal y monetaria restrictiva, asociada a una fuerte devaluación y posterior estabilización del tipo de cambio. El programa fue de naturaleza ortodoxa e implantando dentro de un tratamiento de shock, el mismo fue posteriormente apoyado con asistencia financiera externa internacional, para garantizar su sostenibilidad. Asimismo, se liberalizaron los mercados de bienes, comerciales, financieros y laboral (Antelo, 2000). Una vez iniciado el proceso de estabilización, la política monetaria se desprendió de la fiscal y fue una herramienta clave para la reducción de la inflación, a través de la restricción del financiamiento primario al sector público.

Los efectos esperados no tardaron en hacerse evidentes, ya que se logró contener la inflación y reinsertar a Bolivia en el sistema financiero internacional. A partir de 1986, Bolivia volvió a recibir dinero proveniente de los organismos internacionales de crédito como son el FMI, el Banco Mundial, el Banco interamericano de Desarrollo y de las Naciones Unidas

En mayo de 1986 se inicia el proceso de reforma tributaria, con la sanción de la nueva normativa por parte del congreso (ley N° 843). Esta ley creó un nuevo sistema impositivo, reduciendo a ocho la cantidad de impuestos con el objetivo de aumentar la facilidad del sistema impositivo y mejorar la recaudación y la administración de esos recursos. La reforma tributaria también modificó el sistema de reparto de los fondos ya que estableció un sistema de coparticipación, el cual distribuía lo recaudado de la siguiente manera: el 75% para el gobierno central, 20% para los municipios y el 5% para las universidades públicas. Este nuevo sistema de coparticipación reemplazó al sistema de rentas destinadas vigente hasta el momento. Igualmente en 1994 bajo el mandato de Sanchez de Lozada, se profundiza la reforma tributaria mediante la ley 1606. Se crearon nuevos impuestos (impuesto de la utilidades de las empresas, impuesto a la remesa de utilidades al exterior, impuesto a la propiedad de bienes inmuebles, vehículos y sobre haciendas y donaciones y el impuesto especial a hidrocarburos y derivados) los cuales se utilizaron para poder solventar el proceso de descentralización que se estaba llevando a cabo. Con estas reformas se sientan las

bases para reformar los sistemas tributarios de sectores como la minería y la electricidad, los cuales son fundamentales para impulsar la privatización de estos sectores (Antelo, 2000)

Luego en 1989 asume Jaime Paz Zamora como presidente, quien continúa con la línea neoliberal de Paz Estensoro. En ambos casos se continuó con la herramienta del decreto presidencial. También se alió al partido ADN y adoptó una buena parte de su programa. Dicho programa apuntaba a la privatización de la minería y los hidrocarburos.

Teniendo en cuenta como antecedente la NPE (1985), con la cual se inició un proceso de racionalización de las empresas públicas ya que se pensaba que la crisis de los 70 era producto del trato independiente de las empresas públicas, es decir que las mismas no contaban con un control efectivo del Estado. Este proceso de racionalización es similar al desarrollado en Chile ya que antes de iniciar un proceso de privatización de las empresas importantes para la economía local, se realizó una reestructuración interna estableciendo criterios de eficiencia y limitando su capacidad de gasto, de esta manera se buscaba imitar el funcionamiento de las empresas del sector privado con el fin de que las empresas públicas dejen de ser una carga pesada para el Estado. Hacia fines del mandato de Jaime Paz Zamora, en 1992, logra aprobar una ley de privatización de las empresas públicas (ley N° 1330). Entre 1992 y 1993, y con la utilización de la ley 1330 se privatizaron 26 empresas, las mismas eran empresas pequeñas y medianas que se desempeñaban en áreas que podían ser competitivas. El gran problema sobrevino en el intento de privatizar las empresas estatales de minas, petróleo, transportes y electricidad ya que el proceso contó con una gran resistencia social. El gobierno optó por buscar un camino alternativo, la capitalización de las empresas estatales, en las que los privados aportarían capital hasta un 50 % y así serían el principal accionista y por lo tanto obtendrían la gestión y el control. La Central Obrera Boliviana (COB) se opuso tenazmente a la capitalización y logró detener el proceso. Hasta que el gobierno que sucedería, el de Gonzalo Sánchez de Lozada, retomaría en 1994 la ley de capitalización de empresas públicas (ley N° 1544) (Falcoff, 2005).

Sanchez de Lozada, quien gobernó entre 1993 y 1997, impulsó las reformas de segunda generación. Entre las reformas más importantes encontramos: la capitalización de empresas estatales, la participación popular, la reforma del sistema de pensiones y la reforma educativa. Una vez superado el bloqueo sindical a la capitalización, seguiría una estrategia de permitir el 50 % del capital privado en las empresas estatales y al mismo tiempo repartir entre la población adulta, el 50 % de las acciones en manos del Estado, las que serían depositadas en el fondo colectivo de pensiones, un ensayo de capitalismo popular (Torre, 1998). Aplicando este sistema se capitalizaron 5 de las 6 empresas públicas más importantes: ENDE (electricidad), ENTEL (telecomunicaciones), YPFB (hidrocarburos), ENFE y LAB (transporte). La empresa que no entró bajo este sistema fue Fundidota de Vinto, empresa del sector minero. Las empresas de servicios no pudieron privatizarse de esta manera y por lo tanto fueron concesionadas entre ellas se encuentran las empresas de agua potable y alcantarillado de las ciudades de la Paz y el Alto y los aeropuertos de la Paz, Cochabamba y Santa Cruz a la empresa SABSA de los Estados Unidos.

El sistema de pensiones es modificado en 1996 con la Ley de Pensiones (ley N° 1732), la misma implicó la transformación de un sistema de pensiones de reparto simple a un sistema de capitalización individual con administración privada de los fondos (Antelo, 2000). Para controlar este nuevo sistema de pensiones se instalaron las Administradoras de Fondos Pensiones (AFPs).

La ley 1551 sancionada en 1994, establece la participación popular. Bajo esta normativa se establece la transferencia de las competencias de administración de la infraestructura física de salud, educación, cultura, deportes, turismo, caminos vecinales y microriesgo a los gobiernos municipales, con la finalidad que administren, realicen el

mantenimiento y la dotación de insumos, equipamiento y medicamento. En 1995, se promulgó la ley 1654 de Descentralización Administrativa. Con estas nuevas leyes, se da por finalizado el centralismo que caracterizó a la política boliviana desde su fundación.

La reforma educativa se materializó bajo la ley 1565 de 1994, mediante la cual se acentúa la educación básica por sobre la educación superior y por lo tanto se aumenta la asignación de recursos a la primera con el fin de ampliar su cobertura y universalizar la educación básica.

Al final del mandato de Sánchez de Losada, en 1997, la nueva economía de mercado contaba con más oposición social que sustento político. El fenómeno de la pobreza y la falta de instituciones estables, una vez superada la cuestión inflacionaria, mostraba toda su crudeza y permanencia en la política boliviana. Los indicadores económicos y sociales evidencian la crítica situación en la que se encontraba Bolivia una vez finalizadas las etapas de reforma más importantes.

Como el resto de Latinoamérica, una vez que el modelo de desarrollo basando en la intervención del Estado en la economía fracasa a principio de los 80 y como consecuencia de la interrupción del financiamiento externo que sostenía el modelo, Bolivia comienza a transitar el camino del estancamiento. En los primeros años de los 80, Bolivia sufre un proceso de estanflación, asociado a la huida de capitales, a la caída de los ingresos tributarios que derivan en un desequilibrio fiscal. Este último fue financiado con emisión, lo que generó una espiral hiperinflacionaria, por lo que para revertir esta situación se pasó a una política de ajuste y reducción del Estado, que en la categorización de Feigenbaum (1999) se corresponde con una reforma del tipo sistemática.

La inflación fluctúa de forma considerable entre 1981 y 2003. En 1981, la tasa de inflación era del 25,1%, la cual al año siguiente pega un salto impresionante pasando a 296,6%; pero ese no fue el techo alcanzado ya que en 1985 la tasa era de 8170,5%. A partir de ahí y gracias a los planes lanzados por el gobierno de Estensoro, se logró reducir a 66% en solo un año. Desde entonces la inflación continuó descendiendo, hasta ser de un solo dígito a partir de 1996. Igualmente el control de la inflación no generó mayor crecimiento a nivel del PBI, en tanto que le mismo a partir de 1987 deja de tener signo negativo, pero se mantiene más o menos constante en todo el resto del periodo, con un pico máximo de 5,3% en 1991, año en el cual se vendieron muchas empresas públicas de menor tamaño.

La desocupación junto con la pobreza fueron indicadores que mostraron la grave situación en la que se encontraba Bolivia, no solo durante el proceso de reforma sino después del mismo. Ambos indicadores son altísimos al inicio de '80, pero los mismos se disparan junto con el aumento de la inflación hacia 1985 (por ejemplo la tasa de desocupación alcanza 18,23% de la población, mientras que la tasa de subempleo llega al 57,3%). Diez años después los indicadores serán mejores, reduciéndose la tasa de desempleo a 3,6%.

La situación de la pobreza, educación y salud, empieza a mejorar a partir de 1994 cuando se lanzan programas de contención hacia los sectores más desprotegidos, como son el fondo de inversión social, el fondo nacional de desarrollo regional y el fondo de desarrollo campesino. A través de estos programas, el gasto social aumenta de 3,2% del PBI en 1985 a 13% del PBI en 1997. Los programas de estabilización y reformas estructurales incidieron positivamente en la reducción de la pobreza y en el aumento de los ingresos; sin embargo los niveles de pobreza y concentración del ingreso permanecieron elevados (Antelo, 2000).

Por lo tanto la reforma dejó como saldo a una sociedad dividida y fuertemente afectada por problemas de gobernabilidad. Con la caída de Sánchez de Losada en octubre de 2003 como resultado de una revuelta popular y la imposibilidad hasta la actualidad de consolidar un gobierno estable unido al reducido crecimiento económico, tanto de sectores

productivos como de servicios y al mal desempeño de los municipios que no han producido los cambios necesarios de acuerdo con el aumento de la población, empeoraron la calidad de vida de los segmentos más vulnerables de la sociedad boliviana (Econoticias, 2003). En este momento Bolivia se encuentra ante un delicado momento político, en el cual hay una crisis política, económica y social que cuestiona las reglas mismas de funcionamiento del Estado Boliviano. Estamos frente a un Estado sobre el cual pesan demandas de todo tipo, de índole étnica de los grupos que reclaman una mayor voz y decisión para los grupos aborígenes; a su vez existen fuertes intereses regionales que reclaman una descentralización mayor y una reforma constitucional, con demandas sociales que claman por una mejor distribución de la renta gasífera.

6.3. BRASIL

Siguiendo la tipología de Feigenbaum (1999), la reforma Brasileña puede ser categorizada como incremental o táctica en tanto que el la misma estaba orientada a conseguir objetivos de corto plazo con el fin de obtener la aprobación por parte de la opinión pública, de los partidos y de los sectores económicamente relevantes para de esta manera conservar el poder conseguido en las urnas. A su vez los actores que llevaron adelante la reforma no tenían planificado producir cambios dramáticos en las condiciones de intervención estatal en la economía, ya que a diferencia de lo que ocurría en la primeros años de los 90 en Argentina, los cambios en las capacidades del Estado brasileño iban variando de manera paulatina. La fecha de inicio del proceso de reforma del Estado se puede asentar en 1990 con la llegada de Pedro Collor de Melo a la presidencia y se extiende a través de los dos mandatos de Fernando Enrique Cardoso, pasando también por el mandato interino de Itamar Franco; es decir que el proceso de reforma se extiende hasta la llegada al poder de Lula da Silva, electo en octubre de 2002 y actual presidente de Brasil.

Como en el resto de Latinoamérica, en Brasil la reforma se produce como una forma de contener el proceso inflacionario. Se pensaba que el alejamiento del Estado de la esfera económica iba a revertir el ciclo negativo producido por el agotamiento de un modelo productivo de sustitución de importaciones, lo cual implicaba una solución a mediano plazo de los problemas crecientes de desigualdad y pobreza presentes en la sociedad brasilera. Al igual que en el caso Argentino, el escenario de crisis se mezcló con un proceso de vuelta a la democracia lo que producía fuerte inestabilidad política. Brasil se caracterizó por la inestabilidad política durante todo el siglo XX que culminó en muchos casos en un golpe de Estado por parte de las fuerzas armadas. A pesar de ello se registra en todo el periodo un proceso de desarrollo industrial incentivado desde el Estado, que al entrar en crisis por la unión de inflación, crisis en la balanza de pagos y una estructura productiva distorsionada llevan necesariamente a la puesta en práctica de planes de estabilización.

La reforma del Estado en Brasil es llevada a cabo durante un largo periodo de 12 años consecutivos, el cual puede dividirse en dos grandes etapas. La prima abarca desde 1990 hasta 1995, periodo gobernado por Collor de Melo y Franco. Es importante aclarar que le primero ejerció la magistratura durante los 2 primeros años ya que luego del fracaso de sus planes de estabilización y la aparición de actos de corrupción, el mismo fue destituido en un proceso de impeachment. Ante el vacío de poder creado por la destitución del primer mandatario asume el vicepresidente Franco, el cual gobierna hasta las nuevas elecciones en las que se consagra Cardoso como ganador. La llegada al poder de Cardoso marca el inicio de la segunda etapa de reformas, las cuales se desarrollaron desde 1995 hasta 2002.

En el período comprendido entre los años 1990 y 1995, las intervenciones del Estado tenían por objetivo estabilizar el escenario de alta inflación. Para tal fin se inicia el Plan Collor I, el mismo fue aplicado entre 1990 y 1991. El plan establecía: congelamiento de los

precios y salarios; cambio del patrón monetario, que reemplazaba al Cruzado por el Cruzeiro y se llevó adelante una reforma tributaria.

Con todo, el Plan Collor I estableció la restricción de la intervención del Estado en la economía, a través de la desregulación y del Programa Nacional de Privatizaciones (PND), creado por intermedio de la Ley número 8.031, y orientado a mejorar los niveles de eficiencia y disminuir el gasto público, incrementando concomitantemente los recursos fiscales (Gonzalez Carracedo, 2005), mediante la fuerte reducción del personal dependiente del Estado a través del desmantelamiento de algunos ministerios y organismos públicos.

Pero como a principios de 1991, no se había estabilizado la economía y los niveles de inflación alcanzaban el 70% de crecimiento mensual, se puso en marcha el Plan Collor II. Los ejes del mismo eran la liberación parcial de precios y tarifas, una nueva fijación del tipo de cambio y la disminución de los controles financieros (Gonzalez Carracedo, 2005). A pesar de que este plan reestableció la confianza del FMI y del Club de París gracias a un proceso de renegociación de la deuda, el mismo no fue lo suficientemente eficaz como para frenar la inflación.

El escenario formado por la crisis económica más la pérdida de credibilidad en la figura presidencial por el escándalo de corrupción y el impeachment de Collor de Melo que lo llevó a renunciar, asumiendo el vicepresidente Itamar Franco. Tras la constitución de una nueva coalición gubernamental, una Unión Nacional heterogénea conformada con el PMDB, el PDT, el PT, el PFL, el PSB y el PSDB, se puso en marcha el Plan de Acción Inmediata (PAI) (1993).

El PAI estableció el recorte presupuestario para 1993 en seis mil millones de Dólares; implementando una reforma tributaria, que contemplaba la creación del Impuesto Provisorio sobre el Movimiento Financiero (IPMF), entre otras medidas. También se sanearon los Bancos federales y se profundizó el alcance y la rapidez del PND, con el objetivo de solventar el déficit financiero del Sector Público. Así, entre 1993 y 1994 se privatizaron las últimas 14 empresas de la rama siderúrgica (Gonzalez Carracedo, 2005).

En 1994 se logra reducir la variación porcentual de inflación de 1093,80% en 1994 a 14,7% en 1995 gracias al Plan Real, llevado a cabo por Fernando Enrique Cardoso, entonces Ministro de Hacienda. Dicho plan cambiaba el patrón monetario, reemplazando al Cruzeiro por el Real (en una relación R\$ 1 = Cr\$ 2.750), con una posterior paridad de uno a uno con el Dólar que entraría en vigencia a partir de 1 de Julio de 1994, previa unificación de mecanismos monetarios de cambio y unidades de cuenta, a través de la incorporación de la Unidad Real de Valor (URV). Al mismo tiempo, este programa económico creaba el Fondo Social de Emergencia, por intermedio de la Enmienda Constitucional de Revisión (ECR) Número 1 (1/03/1994), que se orientó hacia las áreas de salud, sistema provisional y planes asistenciales de prestación continua.

Con todo, esta primera etapa de reformas constituyó el cumplimiento de algunos de los postulados de política macroeconómica establecidos en el Consenso de Washington, como las privatizaciones, la desregulación, la apertura comercial y la eliminación de subsidios indiscriminados (Gonzalez Carracedo, 2005).

Es importante hacer notar que esta primera etapa de reformas fue realizada sin mayores dificultades en tanto que los presidentes gozaban desde la reforma constitucional de 1988 de prerrogativas proactivas que les permitían establecer nuevas direcciones en la política sin necesidad de alcanzar consensos parlamentarios. Es decir, que la posibilidad de los presidentes de manejar la agenda legislativa, permitió a diferentes gobiernos llevar adelante su programa político cuando no contaban con una coalición estable de apoyo.

La segunda etapa del proceso de Reformas se inicia en un contexto de estabilidad y recuperación económica, resultado de la implementación del Plan Real. Ante este escenario

de bienestar económico, el gobierno tuvo una amplia coalición gubernamental, ya que cuando mejor le vaya a un gobierno en los planos económicos y sociales mayores van a ser aquellos partidos que los sustenten. Esto es así dado que los en Brasil no hay partidos cohesionados y por lo tanto los políticos se mueven de un partido a otro y de una coalición a otra según el grado de conveniencia, es decir que cuando a un gobierno le va bien el mismo consigue apoyo de la mayor parte del espectro político; pero al primer síntoma de crisis la coalición se quiebra (Mainwaring, 1997). El gobierno de Cardoso era un gobierno bien visto por la opinión público y por ende contó con una gran coalición gubernamental, lo cual le permitió profundizar las reformas estructurales orientadas hacia el equilibrio fiscal y producir un cambio en el rol del Estado (ahora concentrado en la función de regulador). Entre las reformas aplicadas en 1995 se encuentran la flexibilización de los monopolios estatales de gas, telecomunicaciones y petróleo.

En materia tributaria se establecieron exenciones impositivas, se eliminó el arancel de importaciones para maquinarias y equipos, y disminuyeron los impuestos sobre las operaciones financieras, con el objetivo de reducir los costos de las exportaciones, de las inversiones y de la producción agrícola (Gonzalez Cariacedo, 2005).

Las reformas estructurales fueron acompañadas de una Reforma Administrativa, con el objetivo de lograr una administración que siga los lineamientos establecidos por el New Management. Bresser Prereira fue el conductor del Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado, a través del cual se buscaba eliminar ciertos rasgos rígidos de la burocracia creados por la reforma constitucional de 1988 mediante un conjunto de medidas conformado por: descentralización política y administrativa, organizaciones con menos niveles jerárquicos, presunción de la confianza limitada, control basado en resultados y administración centrada en la atención al ciudadano (Ressia Rahhal, 2005).

Los buenos resultados en los indicadores económicos y sociales obtenidos durante el primer mandato de Cardoso, le permitieron conseguir una reforma constitucional en 1997, la cual modificó el periodo de duración del mandato presidencial a 5 años, posibilitando la reelección inmediata. Gracias a esta modificación Cardoso pudo continuar en el cargo hasta las elecciones de octubre de 2002.

Las privatizaciones también formaron parte de la agenda de reforma, pero a diferencia de lo que ocurrió en Argentina, el proceso fue más lento. Las privatizaciones comenzaron desde la década del 80 con la venta de pequeñas empresas que habían sido estatizadas durante el proceso expansivo de la intervención económica del Estado. Luego, durante la primera etapa de la reforma se llevo adelante el PND, privatizando las compañías siderúrgicas, petroquímicas y de fertilizantes. Este programa nacional de privatizaciones continuó y se profundizó en la segunda etapa de la reforma con el traspaso a manos privadas de los sectores de energía eléctrica, las concesiones de transportes y telecomunicaciones; sumado a un proceso privatizador de las empresas públicas a nivel estatal. En cuanto al proceso de privatizaciones, en 1996 se ponen en marcha los programas estaduales, (...) se obtuvieron US\$ 39.629 millones durante el período 1996-1999, US\$ 3.070 durante 2000-2001, privatizándose un total de 40, y vendiéndose acciones de 17 empresas estaduales entre 1996 y 2002.

A lo largo del período 1991-2002 se privatizaron 68 empresas con participaciones de acciones del Estado Nacional, obteniendo US\$ 39.680 millones entre la venta de las empresas públicas y la deuda transferida al sector privado (Gonzalez Carracedo, 2005).

Al analizar el desarrollo de los indicadores económicos y sociales desde la vuelta a la democracia en 1985⁶, se encuentra una tendencia positiva en algunos aspectos como la

⁶ Tomando como fuente los datos emitidos por Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística

inflación el PBI, el índice de analfabetismo y la tasa de mortalidad infantil. La inflación disminuye drásticamente luego de la puesta en marcha del Plan Real en 1994 con el mismo se pasa de una variación anual de la inflación en 1993 de 2708,6% al 14,77% en 1995 y prosigue su descenso hasta mantenerse en un dígito en el periodo 1996-98, pero la misma se dispara en 1999 como consecuencia de la liberalización del Real como consecuencia de los impactos recesivos de las crisis asiática y rusa (Gonzalez Carracedo, 2005), igualmente en los años sucesivos el nivel de inflación vuelve a descender. En relación al PBI, el mismo creció en forma constante desde 1985 a 1999, mostrando un despegue mayor desde que Cardoso llega al poder. En parte este aumento se debe a la gran cantidad de divisas que entran por la venta de las empresas de servicios públicos durante el periodo 1995-99. Las mejoras en las condiciones económicas junto con la aplicación de planes sociales repercutieron en la mejora del índice de analfabetismo (que pasó del 21,8% en 1980 al 11,9% en 2002) como así también de la tasa de mortalidad infantil que se redujo de forma considerable, de 43% en 1992, se reduce a 35,3% en 2002. A pesar que los niveles de indigencia y pobreza tuvieron un aumento importante luego de la vuelta a la democracia y como consecuencia de los altos niveles de inflación, durante la década del 90 los mismos disminuyeron, en 1990 el 19,98% de la población se encontraba por debajo de la línea de indigencia, disminuyendo 7,82 puntos en 2002; mientras que en 1990 el 41,99% de la población se ubicaba por debajo de la línea de pobreza, en 2002 la tasa alcanzaba el 31,27% (Gonzalez Cariacedo, 2005).

La tendencia contraria se observa con lo que sucedió con la violencia, la cual entre los años 1980 y 2000, ha experimentado un significativo incremento. De hecho, durante el mencionado período, la tasa de mortalidad por homicidios aumentó un 130%, pasando de 11,7 a 27 personas cada 100 mil habitantes. (...) En números absolutos, las víctimas fueron, 598.367 personas; de las cuales 369.101, se produjeron en la década del noventa (Ressia Rahhal, 2005). La tasa de desempleo fue otro indicador que empeoró durante la década de los noventa, en tanto que la misma era de 6,6% en 1992 y se elevó en 2,6 puntos para 2002 (9,2 %).

A modo de conclusión, se puede sostener que la reforma en Brasil tuvo un efecto más positivo en la sociedad si se compara con los resultados encontrados en Argentina ya que la misma no fue realizada de manera abrupta y a su vez los fondos que constantemente llegaban al país provenientes de préstamos de organismos internacionales de crédito sumado a políticas sociales mejor aplicadas impactaron en un cambio en la sociedad, reduciendo los índices de pobreza e indigencia y aumentando la cantidad de alfabetos. A pesar de estos aspectos positivos, no se ha podido reducir la distribución desigual del dinero ni tampoco la tasa de desocupación.

Se puede decir que las reformas en Brasil fueron realizadas de manera más matizada, por ejemplo antes de la privatización de la empresa de telecomunicaciones, la misma fue fragmentada en 12 sub-empresas las cuales se privatizaron de manera independiente impidiendo la formación de monopolios. Otra característica que tuvo el Estado fue que conservó participación en sectores claves como el petróleo, aunque no sucedió lo mismo con las empresas siderúrgicas las cuales fueron privatizadas en su totalidad.

6.4. CHILE

A diferencia de los casos que venimos estudiando, Chile no solo realizó las reformas más de una década antes que el resto de los países de América latina sino que las mismas se dieron en un marco no democrático. La reforma del Estado se inicia en 1973 con la llegada al poder del gobierno militar liderado por el general Augusto Pinochet.

En Chile hubo entonces dos reformas del Estado, una que fue de 1973 a 1981 y que

apuntó centralmente a crear las condiciones para el libre funcionamiento de los mercados, mediante un fuerte proceso de liberalizaciones de mercados y desregulaciones. La otra reforma se inicia en 1985 y se extiende hasta 1989, pero a diferencia de la anterior esta segunda etapa apuntó básicamente hacia las privatizaciones de empresas públicas (Galetovic, 1998; Cádiz Adasme, 2005).

Antes de adentrarnos en las políticas llevadas adelante en cada uno de los procesos, es fundamental tener en cuenta el marco histórico en el cual se desarrollaron las transformaciones. Chile cuenta con un sistema de partidos pluralista polarizado (Sartori, 1980), pero a pesar de ello logró institucionalizar una estabilidad democrática mediante la política de acomodamiento mantener el régimen por 40 años sin quiebres democráticos (Valenzuela, 1985). Según Valenzuela (1978, p. 79) *“la no intervención [de las Fuerzas Armadas] estaba condicionada al desempeño de los dirigentes civiles, pero no a un principio definido de lealtad a la autoridad civil. Los oficiales chilenos se veían a sí mismos como los guardianes de la Constitución”*

En términos de Stepan (1974) las Fuerzas Armadas cumplían en América Latina un rol moderador, en tanto que en las mismas se mantenían al margen de la política pero controlaban lo que en ese escenario ocurría y ante cualquier cambio en las condiciones de posibilidad de mantenimiento del régimen las mismas intervenían en sistema político como un modo de reequilibramiento del sistema.

Estos dos autores utilizan la teoría desarrollada por Linz (1987), la cual explica los procesos de quiebre de los regimenes democráticos a través de 3 procesos: la pérdida de poder que se produce cuando un gobierno no puede solucionar el problema insoluble (en el caso chileno la crisis económica que explota durante el gobierno de Allende); el vacío de poder se expresa cuando la oposición que todavía respetaba al gobierno como manifestación de respecto al régimen, le quita su apoyo produciendo una reducción de la arena política y dejando al gobierno solo en el poder (en Chile este proceso se da cuando la Democracia Cristiana se abstiene de dialogar y se transforma en una oposición semileal al régimen) y finalmente si no surge ni un líder carismático ni una coalición nacional se produce la transferencia de poder y el quiebre de la democracia.

Por lo tanto la llegada del gobierno militar marca el final de una de las democracias más estables de América. En parte el proceso del quiebre se aceleró con la aparición de la Democracia Cristiana a mitad del siglo XX, la misma en vez de funcionar como un centro posicional, es decir un partido de centro que tiene libertad para actuar como intermediario entre los polos; se configuró como un poder de centro programático, definiendo una identidad partidaria que le acortó las posibilidades de moverse dentro del espectro político para lograr realizar coaliciones con los diferentes partidos ubicados en los polos (Scully, 1992). El cambio en el centro sumado a la reforma constitucional de 1970, que redujo la injerencia de poder legislativo en el Estado y concentró el poder en el ejecutivo, permitió al gobierno de Allende manejar la política con discrecionalidad y debilitar la política de acomodamiento que sustentaba la democracia.

Una vez que se produjo el traspaso de poder y se desactivó la política existente (prohibieron los partidos y clausuraron el congreso), se produce un cambio a nivel económico. Pinochet se rodeó de dos grupos, los “Gremialistas” u los “Chicago Boys”, los cuales estaban formados por jóvenes de derecha egresados de la Universidad Católica que seguían las ideas económicas de Friedman y Harberger. Junto con estos grupos tecnocráticos, se programó un cambio de 180 grados en la política económica chilena.

“Hasta 1973, Chile fue una de las economías más cerradas y distorsionadas del mundo, y la intervención discrecional del Estado en todos los ámbitos era

aceptada como la norma; en pocos años se la transformó en una de las economías más abiertas y la política económica pasó a sustentarse sobre las premisas de que son el mercado y el sector privado quienes deben asignar los recursos, y que intervención del Estado debe ser impersonal y limitada” (Galetovic, 1998, p. 2)

En la primera reforma (1973-1981) se concentró en producir la liberalización de la economía y revertir el sesgo intervencionista que caracterizaba a la política chilena. La liberalización llevo adelante con el objetivo de reducir la intervención del Estado en la economía, en tanto que el mismo era visto como la causa de la de situación de crisis económica por lo tanto el objetivo era transformar al aparato estatal siguiendo el modelo empresarial y reducir la participación del mismo a la preservación de los derechos de propiedad. A su vez el Estado estaba habilitado para intervenir en aquellos sectores donde el mercado no funcionada eficientemente, es decir que ante la presencia de alguna falla de mercado⁷ el Estado se encontraba autorizado para intervenir en la economía con el fin de salvar el problema presente (Stiglitz, 1992)

Las medidas realizadas en la primer reforma fueron: a) Liberalización de precios: se pasó de 3000 precios regulados a 30, b) Políticas de competencia: Se eliminaron las cuotas y barreras no arancelarias. Se liberaliza el transporte terrestre y parcialmente el aéreo. Se le restringe al Estado la capacidad de establecer precios monopólicos, c) Liberalización comercial: Se suprimen muchas barreras arancelarias. Se abandona el Pacto Andino y se realiza una política arancelaria independiente. Los aranceles bajan de un 100 % en 1974 a un 10 % en 1979, d) Privatización y reforma de empresas en manos del Estado: Se restituyen a los dueños anteriores, 259 empresas nacionalizadas entre 1970-73. Pero el Estado mantiene en su poder las grandes empresas estatales pero se las racionaliza fuertemente con el fin de que funcionen como si fueran empresas privadas, e) Liberalización financiera: Se privatizan los bancos estatizados durante el gobierno democrático de Salvador Allende, se reducen los encajes bancarios y las restricciones al libre juego del crédito. Se modifica la ley de sociedades anónimas, f) Reforma tributaria: Se buscó realizar un sistema impositivo neutral. Todos los impuestos a las rentas pagan la misma tasa. Se instituye en 1975 el Impuesto al Valor Agregado, en un 20%, g) Reforma Previsional: en 1974 se crea un sistema de capitalización y se deja atrás el de reparto, h) Reforma Laboral: Se eliminan las negociaciones colectivas, se flexibiliza el derecho al despido, se limitan los días posibles de las huelgas, al cabo de la cual caducaban los contratos de trabajo. Se transformó en voluntaria la afiliación a los sindicatos, i) Se limita la acción económica del Estado: Las empresas del Estado deben pagar también impuestos y deben autofinanciarse, j) Se fortalece el derecho de propiedad: toda intervención del Estado para limitar o afectar derechos de propiedad deber ser hecha por ley, se descarta el decreto como mecanismo (Galetovic, 1998).

Hacia 1981 comienza una crisis producto de las privatizaciones del sector financiero, porque los bancos fueron comprados por ciertas empresas, que a su vez tomaron préstamos de estos bancos y se hicieron financiar la compra de otras empresas. Por lo tanto, se cayó en una crisis financiera, por la concentración de los bienes en dos grupos y por la utilización de una financiación “excesiva” por parte de los grupos adquirientes. De la Cuadra y Valdés (1992) argumentan convincentemente que hasta 1980 el rápido crecimiento económico evitó

⁷ Fallo o Falla del Mercado: imperfección de un sistema de precios que impide que se asignen eficientemente los recursos. Son seis los fallos del mercado: los fallos de la competencia, los bienes públicos, las externalidades, los mercados incompletos, los fallos de información, y el paro

gran parte de los problemas causados por la falta de regulación prudencial. Sin embargo, la inacción del regulador durante esos años le impidió adquirir la experiencia necesaria para prevenir la crisis financiera que sobrevino el segundo semestre de 1981, cuando subieron las tasas de interés internacionales y comenzó la recesión. En 1982 se producen sucesivas devaluaciones del peso chileno, que dejaron en la quiebra a la mayoría de los bancos y por lo tanto gran parte del sistema fue intervenido y puesto bajo control del Estado.

La segunda reforma del Estado se realiza entre 1985 y 1989, cuando Büchi asume como ministro de hacienda. La misma se centra en una política de privatizaciones, que devolviera al mercado las empresas que habían intentado privatizar y que la crisis del 81 hiciera poner bajo control del Estado.

“A diferencia de lo ocurrido en la década de los años setenta, se trató de evitar que se concentrara la propiedad de las empresas, y paralelo se utilizaron diversos mecanismos de venta: licitaciones nacionales e internacionales, ventas en la Bolsa y ventas a trabajadores y pequeños accionistas (lo que se conoció, respectivamente, por capitalismo laboral y popular)” (Galetovic, 1998, p. 10).

En este período es cuando parte de los Fondos de Pensión compran un porcentaje de las compañías de servicios estatales.

Las empresas que fueron privatizadas pueden dividirse en 3 categorías:

“(…) instituciones financieras intervenidas durante la depresión de 1982 y 1984, empresas del “área rara” (aquellas en manos del Estado a raíz de las intervenciones) y empresas estatales, entre ellas el transporte aéreo, el acero, el salitre, las telecomunicaciones y las empresas de generación, transmisión y distribución eléctrica. (...) En manos del Estado quedaron Codelco, Enap, las sanitarias y algunas otras empresas menores, las que representan alrededor del 5 por ciento del valor agregado nacional” (Galetovic, 1998:10).

En 1973 había en Chile 596 empresas estatales o administradas por el Estado, en 1983, quedaban 47, y en 1994 bajan a 38 (Cádiz Adasme, 2005).

Una de las críticas que se le hace a esta etapa es que no fue del todo transparente en cuanto a los criterios utilizados para fijar el valor de la empresa y la facultad que tiene un gobierno autoritario para privatizar una empresa estatal. También se discute la adecuación de los marcos regulatorios de telecomunicaciones y del sector eléctrico al momento de la privatización. Se registraron grandes debates respecto del nivel de información que tiene el Estado para controlar a las compañías y sobre el grado de eficiencia real que se ganaría con las privatizaciones. Sea como fuere, se registra en este período un fuerte acento en la privatización como política del gobierno.

En lo que respecta a la educación (primaria y media) se realizó una descentralización, pasando dicha facultad a los municipios. Lo mismo ocurre con la Salud y se privatizó el sistema de pensiones, que era de reparto y pasa a ser de capitalización.

Para conocer los impactos de la reforma en la sociedad chilena, es fundamental realizar un estudio sobre lo acaecido en los indicadores económicos y sociales. Se puede ver mediante el estudio de los indicadores que 1976 es un año clave en tanto que durante el mismo se produce el primer crecimiento del PBI que va a ir creciendo de forma significativa. El alza en el PBI se va a mantener hasta 1981 con un promedio de 8 puntos por año, es a partir de 1981 donde se comienza a vislumbrar la primera crisis del sistema económico chileno que se mostrará con todo su esplendor a partir de 1982 (con un promedio de

crecimiento del PBI de -14,3). Igualmente ya a partir de 1984, Chile vuelve a los niveles de crecimiento que rondan el 5,7% anual. Los niveles de inflación descienden de manera impresionante desde 1973 en adelante (se pasa de 508% anual en 1973 a 63,5 % en 1978), aunque no se llega nunca a estabilizar la misma en cifras de un dígito. La inflación promedio durante toda la década del 80 estuvo al nivel de los 22 puntos.

Esta mejora en los indicadores económicos, que se evidencia también en la mejora en la balanza comercial una vez superada la crisis de 1982, junto con el ingreso de capitales extranjeros (tanto para la compra de empresas desde 1985 en adelante como con anterioridad a este período destinados al mercado financiero y a prestamos al Estado), no se corresponden con mejoras en los niveles de empleo. Por el contrario, la tasa de desempleo se dispara, alcanzando el pico máximo de 26,2% en 1983.

Desde 1982 se rompe con la paridad fija establecida durante los primeros años del gobierno pinochetista y se pasa a un tipo de cambio de flotación sucia, en el cual el gobierno establece una banda por la cual la moneda puede fluctuar pero si la misma se acerca a los bordes el banco central interviene para mantener la moneda dentro de la banda establecida.

Los indicadores sociales que han presentado una mejora durante el proceso de reforma fueron: la mortalidad infantil que descendió de 82 ‰ en 1970 a 16 ‰ en 1990; la esperanza de vida, la cual ascendió de 31 en 1970 a 74 años en 1990; el porcentaje de analfabetos (de 11% en 1970 a 5,4% en 1990).

En cuanto a la pobreza hay que decir que hay un agravamiento de esta entre 1970 y 1987 y un mejoramiento en 1990-92: La proporción de hogares pobres aumentó de 17% en 1970 a más de 38% en 1987 y disminuyó a 34% en 1990 y a 28% en 1992. Para 1970 el 17% de familias está por debajo de la línea de pobreza, es decir 20% de la población. En 1987 el porcentaje de familias en pobreza alcanzó al 38.1%. La población en situación de indigencia (no logran satisfacer las necesidades nutricionales con todos sus ingresos) llegó en 1987 al 13.5% de los hogares y al 16.8% de la población, un incremento de siete puntos porcentuales con respecto a las cifras de 1970 (Calvetti, 2005).

A manera de conclusión, se puede decir que la reforma en Chile fue una de las más tempranas en relación al resto de Latinoamérica. Es verdad que la reforma no tuvo que enfrentar los problemas que encontró en los otros países en los cuales se realizó, ya que al no ser llevada a cabo por un gobierno democrático, no tuvo que enfrentar la restricción de las elecciones durante su implementación.

Igualmente hubo una visión estratégica de la reforma, realizando un profundo cambio de las capacidades del Estado, pero conservado la participación estatal en sectores claves como el cobre. La reforma dejó un saldo positivo para aquellos sectores que pudieron adaptarse a las nuevas condiciones, pero repercutió de manera negativa en aquellos sectores más desprotegidos.

Luego de esta explicación se puede afirmar que la reforma del Estado en Chile es un caso de reforma sistemática (Feigenbaum, 1999) -realizada bajo un gobierno autoritario-. Este tipo de reforma fue fuertemente ideologizada y tuvo amplios impactos en la sociedad, apuntó a debilitar al sindicalismo y a realizar cambios irreversibles reduciendo de manera significativa el rol del Estado.

6.5. MÉXICO

La reforma del Estado se inicia en 1982 bajo el gobierno de Miguel de la Madrid y se acentúa en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), continuando durante el mandato de Ernesto Zedillo (1994-2000). Para tener una idea de cómo surgió este proceso reformista es necesario echar un vistazo a la situación del país en 1982, año en el que la depresión económica llegó a un punto crítico, debido a la fuga de capitales al exterior; a la

caída en los precios del petróleo y de otras materias primas; así como a la elevación de las tasas de interés que hicieron prácticamente impagable el servicio de la deuda externa. Así pues, con la llegada de Miguel de La Madrid al gobierno (1982), se plantea una nueva estrategia económica, orientada a lograr, en lo inmediato, el reordenamiento de una economía devastada y, a mediano y largo plazo, la necesidad de lograr un cambio estructural (De la Cruz, 2002).

Es importante tener presente que todo este proceso fue conocido por el mismo partido, el PRI, el cual ha permanecido en el poder desde 1929 hasta la llegada del actual presidente Vicente Fox, el cual representa al partido opositor de centro derecha al PAN. Otra característica que no debe ser olvidada es que como respuesta a los autoritarismos por los cuales pasó México, la constitución establece que el cargo presidencial es por 6 años y bajo ningún aspecto el presidente puede ser reelecto (constitución de México, 2003: artículo 41).

En 1982, para lograr restaurar la estabilidad económica, se puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica, orientado entre otras cosas, a disminuir el crecimiento del gasto público; reforzar las normas de disciplina, programación, eficiencia y honradez en su ejercicio; proteger y estimular los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos; reordenar el mercado cambiario bajo la autoridad monetaria del Estado; reestructurar la Administración Pública Federal y actuar bajo el principio de rectoría del Estado dentro del régimen de economía mixta que establece la Constitución (Schuster Fonseca, 1996).

Los resultados de estas políticas permitieron abatir el crecimiento de los precios y avanzar en el saneamiento de las finanzas públicas. Respecto a la reforma administrativa, a escasos 4 días de haber tomado posesión, De la Madrid envió al Congreso una iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública, en la que se establecían importantes reformas que crearon y reformaron varias secretarías de Estado, entre ellas la de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la de Desarrollo Urbano y Ecología. En los años posteriores, se impulsó la simplificación administrativa, buscando agilizar trámites y dar servicios más eficaces a la ciudadanía. En este período se expidió también la Ley de Planeación, reglamentaria de los artículos 25 y 26 de la Constitución, los cuales fueron reformados para establecer la obligatoriedad de la planeación por parte del gobierno, constituyendo el Sistema Nacional de Planeación Democrática (Schuster Fonseca, 1996).

Con el fin de dotar al gobierno de instrumentos apropiados para el combate a la corrupción, elevó al rango de Secretaría a la Contraloría de la Federación, expidiendo también una Ley sobre las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Por otra parte, es en este período en el que se inicia la desincorporación de empresas paraestatales, así como los esquemas de concertación social que dieron lugar, primero al Pacto de Aliento y Crecimiento y, posteriormente a los Pactos de Solidaridad Económica.

Todo parece indicar que cuando Carlos Salinas de Gortari asume la Presidencia de la República, el 1 de diciembre de 1988, existió como nunca antes en la historia de los gobiernos posteriores a la Revolución, la voluntad no sólo de continuar el proyecto que su antecesor impulsó para lograr la recuperación económica del país, sino de insistir y profundizar en algunos de los programas apenas esbozados por De la Madrid: control de la inflación y la consecuente reducción del gasto público, aliento a la inversión extranjera y apertura comercial, entre otros. Estos programas, iniciados en el marco de una gran contracción de la economía, se sustentaron en la recuperación de las fuerzas del mercado, donde la intervención del Estado se tiene que limitar a aquellas áreas identificadas de manera por demás ambiguas como estratégicas y prioritarias. Así pues, desde su toma de posesión, Salinas anunció la necesidad de llevar a cabo la Reforma del Estado, modificando sus relaciones con la sociedad y con el ciudadano (Schuster Fonseca, 1996; De la Cruz,

2002).

Posteriormente, haciendo uso de un estilo inusual en un Presidente, publicó en una revista un artículo en el que fundamentaba ampliamente las razones y los alcances de la reforma del Estado. En este artículo señalaba como prácticas del nuevo Estado la concertación, el ejercicio democrático de la autoridad, el aliento a la participación y organización popular en los programas sociales, la privatización de las empresas públicas no estratégicas, dando a los obreros participación en su propiedad y canalizando el producto de su venta a programas sociales, entre otras.

Establecía como objetivo de la reforma el de terminar con el Estado paternalista, propietario, interventor excesivo y absorbente, promoviendo en cambio su fortalecimiento para hacerlo más justo y eficaz. Para ello, se requería redimensionarlo, haciéndolo ágil y eficiente, ampliando los espacios a la iniciativa de los grupos sociales organizados y liberando recursos que estaban atados a empresas públicas para concentrar la atención en el combate a la pobreza a través del Programa Nacional de Solidaridad (Schuster Fonseca, 1996; De la Cruz, 2002).

Aún cuando muchas de las medidas que se consideran parte de la Reforma del Estado preceden al gobierno de Salinas, es este gobernante quien les da profundidad y sustento ideológico. De este modo, con motivo de la conmemoración del 63 aniversario del PRI, aprovechando la ocasión de ser el orador principal, Salinas de Gortari esboza los principios del liberalismo social como ideología que orienta la reforma del Estado. Luego, uno de los teóricos del liberalismo social, René Villarreal (1993), publicó un trabajo en el que aborda ampliamente el tema, sostiene que las preguntas centrales a las que debe responder esta filosofía son: ¿cuál es el papel del individuo y su relación con la comunicación? y ¿cuál es el papel del Estado en su relación con el mercado desde el punto de vista de la formación del sistema económico?

Por otra parte, señala Villarreal (1993), el liberalismo social reconoce las fallas del Estado benefactor, reformándolo hacia un Estado solidario, promotor del desarrollo. Él menciona cuatro funciones básicas de un Estado solidario: 1) un Estado negociador en las relaciones económicas internacionales, 2) promotor del desarrollo, 3) regulador de los excesos e imperfecciones del mercado, 4) Estado solidario que combate la pobreza extrema y garantiza la atención de las necesidades básicas de la población.

La instrumentación de este tipo de Estado implica una redefinición de áreas y mecanismos de intervención, de manera que la reforma del Estado incluye: a) que el Estado delimite sus ámbitos y funciones como agente económico, como regulador del mercado y como propietario, b) que cambie el enfoque de su actuación como complementario, no sustituto del mercado, c) que reconozca que el éxito de las políticas públicas (económicas o sociales) depende de que éstas partan de problemas y actores reales. Por eso plantea el acuerdo, la concertación social y la participación como mecanismos básicos para su diseño e implementación, d) que la sola intervención del Estado no garantiza la solución o el arreglo de los problemas y fallas del mercado. Incluso, la concertación puede ser un recurso anodino si no se elevan la eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental. De ahí que se requiera un nuevo gerente gubernamental y público.

Estos criterios han orientado los avances de la reforma del Estado en México hacia un Estado promotor y solidario, a través de tres vertientes principales:

- 1) Una modernización económica que descansa en la ampliación del juego del mercado, la apertura, la desestatización de la economía, así como en la eliminación de la sobreprotección y la sobregulación económica; 2) Una nueva política social no inflacionaria que descansa en finanzas públicas sanas y en un gasto social no

de subsidio sino de incentivo a la producción; y, 3) Una concertación o pacto político entre los sectores económicos para llevar adelante el programa de estabilización e impulsar la transformación macroeconómica de las empresas (Schuster Fonseca, 1996)

Lo anterior, que ha sido la base de los cambios impulsados por Salinas de Gortari, continúa y profundiza lo realizado por su antecesor, todo lo cual podríamos resumir de manera muy esquemática e incompleta por algunas de las siguientes cifras: la reforma constitucional emprendida en el régimen de Miguel de la Madrid y continuada por Salinas, no tiene precedente, habiéndose realizado más de 70 reformas a artículos constitucionales, entre las cuales destacan, las que dieron lugar, a las nuevas leyes de Educación, Agraria y de Asociaciones Religiosas y Culto Público, así como a una nueva versión del Código Federal Electoral (Cofipe).

El redimensionamiento del sector paraestatal de la economía, a través de la desincorporación de empresas consideradas no estratégicas, se tradujo en la reducción de más de 900 empresas, pasando de 1 155 entidades que había en 1982 a 221 a fines de 1993. En relación al proceso de privatizaciones, es posible encontrar 2 etapas, la primera entre diciembre de 1982 y noviembre de 1988 y la segunda etapa entre diciembre de 1988 y noviembre de 1994. Estas etapas coinciden con los cambios de gobierno, por lo tanto se puede ver que durante el gobierno de Miguel de la Madrid se privatizan las empresas de menor envergadura y se busca reparar la grave situación financiera de las empresas públicas de mayor tamaño. En lo que respecta al gobierno de Salinas de Gortari, las privatizaciones realizadas durante el mismo son más radicales involucrando a empresas grandes. Entre 1989 y 1990 se realizaron las privatizaciones de 4 empresas claves como son Aeroméxico, vendida en junio de 1989; aerolíneas Mexicanas, agosto de 1989; la minera Cananea en septiembre de 1990 y TELMEX, vendida en diciembre de 1990. El sistema bancario, fue privatizado entre 1991 y 1992 (Pérez Galindo, 2001).

“En cuanto a la apertura económica, iniciada con el ingreso al GATT en el régimen de De la Madrid, México se convirtió en una de las economías más abiertas del mundo, con tarifas arancelarias inferiores al 20% y con sólo un 10% de importaciones sujetas a permiso de importación” (Méndez, 2005, p. 8).

También se concluyeron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, considerada como un éxito político del régimen de Salinas, que se orientaba a formalizar una mayor inserción de la economía mexicana en América del Norte.

Respecto a uno de los puntos básicos del programa económico que es el combate a la inflación se pasó de índices de alrededor de 170% anual, en febrero de 1988, a 7% en 1994.

La privatización del sector bancario no fue la solución a los problemas provenientes de ese sector, por el contrario y como consecuencia de la fusión de alta inflación y de un déficit aproximado de 30.000 millones de dólares, se produce en 1994 el Efecto Tequila. El mismo tuvo impacto en todo Latinoamérica y se evidenció con una disminución drástica de la entrada de capitales a los países de la región. El gobierno de Ernesto Zedillo recibió el apoyo de Estados Unidos, quien dirigió una política de rescate internacional, ya que temía que los efectos producidos por el crisis mexicana afectaran de manera insuperable al resto de los países latinoamericanos. De esta manera México recibió fondos de varias organizaciones internacionales como son el FMI y el Banco Mundial. Este programa de apoyo a base de préstamos se sumó a una política de austeridad en el gasto estatal junto con privatizaciones de las empresas públicas más importantes como son los ferrocarriles y las plantas petroquímicas y eléctricas. Las reformas en el sector financiero no tardaron en llegar una vez

superada la primera crisis del efecto Tequila, las mismas estaban orientadas a consolidar un sector financiero moderno y estable. Hubo 2 tipos de reformas financieras: aquellas dirigidas a mejorar la eficiencia de los mercados y las diseñadas para fortalecer las instituciones encargadas de la supervisión y regulación de los mercados (Perez Galindo, 2001). Una vez estabilizada la situación, se pudo comprobar que el mercado financiero había sufrido un rotundo cambio en su composición, no solo por haberse consolidado sino también por presentar una mayor participación del capital extranjero (Perez Galindo, 2001).

Lo que se puede observar es que el gobierno de Zedillo se inclinó a formalizar e institucionalizar aquellos sectores privatizados con anterioridad, reforzando el rol del Estado como regulador.

En lo que respecta al resultado de la reforma, se puede ver que la misma tuvo resultados positivos en relación al crecimiento económico. Esto se comprueba con el crecimiento sostenido del PBI desde 1980 hasta el 2004, teniendo solo una leve caída en 1995 como consecuencia del efecto tequila ocurrido en 1994. En relación a la tasa de crecimiento anual, la misma registra signos positivos a excepción de los años de gran crisis económica como son 1982, 1985 y 1994. Al igual de lo que venimos observando en los otros países, el crecimiento en el PBI no se corresponde ni con un aumento de la ocupación, ni con una disminución de los índices de pobreza e indigencia como tampoco del nivel de endeudamiento. En lo que a desocupación se refiere, la misma tenía una tendencia decreciente entre 1985 y 1991, siendo ese año un punto de inflexión ya que a partir de ahí comienza a crecer la cantidad de gente sin trabajo que tiene su punto máximo en 1995 como consecuencia en gran parte de la cantidad de empresas que quebraron tras la crisis económica de 1994. En 1991 se registraba un 2,6% de la población económicamente activa sin empleo que asciende al 6,2% en 1995.

El gasto social se incrementó de manera contundente en gran medida por la aplicación de planes sociales como el PRONASOL. Este aumento en el gasto social, tuvo efectos positivos en la tasa de analfabetismo, reduciéndose tanto en los hombres como en las mujeres. En 1970 el 78% de los hombres y el 70% de las mujeres mayores de 15 años eran alfabetos; pero en 2000 las cifras eran del 92% en el caso del género masculino y del 88 en el caso femenino.

Los índices de pobreza y marginación elevados se manifiestan como una de las causas del aumento de la criminalidad en el país. Esto se suma a la falta de políticas tendientes a controlar y dar respuesta a esta problemática, dada la ineficacia y corrupción que invade el sistema político mexicano. La violencia crece, y la capacidad de reacción por parte del Estado es mínima. Se comienza a notar que los delincuentes presos son los que cometieron delitos menores, y que pertenecen al sector más pobre de la población. Los otros tipos de delitos (violentos, de más gravedad) terminan quedando impunes porque el Estado no tiene las herramientas como para controlarlos y evitarlos (Gascó, 2004).

Analizando la opinión de Francisco Berlin Valenzuela (2003), observamos que considera que la reforma de México ha sido de corte netamente economicista, impuesta desde los rangos más altos del poder sin haber logrado un consenso democrático con la gran variedad de sectores de la sociedad mexicana. Los beneficios de haber efectuado este proceso son frecuentemente cuestionados, ya que se manifiesta que los únicos beneficiados con la reforma han sido aquellos que poseen grandes capitales, concentrándose en ese sector una enorme riqueza que comparten con las grandes empresas transnacionales. Dicha cuestión ha originando una mayor desigualdad en la sociedad, trayendo como consecuencia el alarmante aumento de la pobreza en el país, con índices de más del cincuenta por ciento del total de su población (Berlin Valenzuela, 2003).

Las consecuencias negativas de la reforma del Estado se debieron principalmente a la falta de un verdadero enfoque integrado que destine los esfuerzos hacia la mejora conjunta y simultánea de la multiplicidad de aspectos que hacen a la vida del país que se ha querido reformar. Este aspecto es enfatizado por Berlin Valenzuela (2003) cuando señala que el Estado mexicano ha tenido una actuación fragmentada, que le ha impedido que la transformación que se buscaba sea completa. Siguiendo las corrientes neoliberales, México encaró la reforma de su Estado desde un solo frente: el económico. Este accionar, que podría calificar como “reduccionista”, no hizo más que buscar el crecimiento económico olvidándose de considerar la amplia gama de aspectos políticos y sociales que necesitaban ser resueltos. Es por eso que estas mejoras macroeconómicas no han podido acompañarse de mejoras en el nivel de vida de los ciudadanos mexicanos, debido a la falta de políticas de desarrollo social.

Por todo lo dicho anteriormente, se puede decir que la reforma en México se corresponde con las reformas del Estado sistemáticas en las categorías de Feigenbaum (1999).

7. Conclusiones

El resultado de las reformas en la región es muy claro, allí donde hubo reformas de tipo sistémicas, se produjo un drástico cambio social que alteró luego la gobernabilidad (Argentina, Bolivia) o que indujo a posteriores demandas de reforma política, o donde el partido que motorizó las reformas no pudo volver inmediatamente al poder (México). También esto puede ser aplicable al caso de Chile en donde el partido que realizó las reformas (sectores de derecha y “partido militar”) no pueden volver al poder, en virtud de la aparición de la Concertación.

Los casos que realizaron reformas más matizadas o incrementales, se observa que han mantenido una gobernabilidad mejor y una estabilidad en el mediano plazo. El caso Brasileño nos muestra que, aún al costo de resignar la profundidad de las reformas, se avanzó en una serie de cambios que fueron aceptados por la sociedad y los actores económicos.

Todos los casos, nos muestran que para realizar una reforma del Estado es necesario contar con un fuerte control del poder político y estar construyendo permanentemente las alianzas sociales que sustentan dichos ajustes. Nos estamos refiriendo a los casos de Argentina, Bolivia, México y Brasil.

En la mayoría de los casos, las reformas fueron hechas bajo gobierno elegidos por el pueblo, con la única excepción de Chile. Como producto de las reformas no se han producido mejoras significativas en los niveles de pobreza y desocupación (con la excepción de Chile), mientras que no hubo casi cambio alguno en la distribución del ingreso, o directamente un empeoramiento (Argentina y México). Estos elementos produjeron que la sociedad viera a los encargados de aplicar la reforma como los culpables de las pésimas condiciones sociales y económicas en la que se encuentran los países. La reacción popular derivó en muchos casos en una explosión del sistema de partidos, este efecto se observa en todos los países que realizaron la reforma bajo gobiernos democráticos (Argentina y Bolivia). En Argentina se registró una fragmentación política y se debilitaron los partidos tradicionales (UCR y PJ), lo mismo ocurrió en México ya que el PRI perdió su rol de partido hegemónico, cediendo su poder por un sexenio al PAN. En el caso de Brasil, los cambios en la opinión pública permitieron al PT alcanzar el poder; mientras que Bolivia no logra superar la crisis de legitimidad que sufren los partidos políticos.

Los plazos de las reformas no han sido homogéneos, en el caso de México se constata que las reformas duraron tres presidencias del PRI (De la Madrid, Salinas de Gortari

y Zedillo), es decir, dieciocho años; en el caso de Chile, el proceso dura diecisiete años, desde 1973 a 1990. Bolivia, estuvo realizando reformas desde 1985 al 2003, es decir durante dieciocho años, y Argentina, diez años, correspondientes al gobierno del justicialista Carlos Menem (1989-1999). En el caso de Brasil, las reformas se extendieron durante doce años y tuvieron lugar en los gobiernos de Fernando Collor de Melo e Itamar Franco (1990-95), y luego los sucede Fernando Enrique Cardoso (1995-2002).

Es evidente que los países estudiados han realizado ingentes esfuerzos para establecer las reformas pro-mercado, con grados de éxito muy distintos entre ellos. Entre los casos exitosos podemos encontrar a Chile, México y Brasil, entre los fracasados, a Bolivia, y entre los intermedios, a Argentina, cuyos sectores políticos no fueron capaces de controlar de una forma ordenada una transición entre las reformas y la necesaria estabilización de las mismas.

Sea como fuere, las reformas han corrido el “límite” entre el Estado y la sociedad. Hoy las sociedades y las distintas unidades subnacionales de los Estados considerados tienen más “funciones” bajo su responsabilidad. Por supuesto, también los “mercados” de los países considerados tienen otras dimensiones y la “lógica” del mercado se ha extendido a diversas actividades que antes de las reformas eran consideradas “exclusivas del Estado”.

Las reformas tuvieron un impacto sobre el sistema político, al correr el límite entre el Estado y la sociedad, corrieron también el límite de la representación política, poniéndola en crisis en varios de los casos (Argentina, Bolivia y México). En la mayoría de los países, estos cambios implicaron la aparición o la potenciación de grupos sociales y políticos nuevos. En el caso de Argentina, aparecen los grupos piqueteros y los empresarios de las empresas privatizadas, en el caso de Brasil, se potencian los movimientos sociales como los “sin tierra”, en el caso de Bolivia, se refuerzan los factores étnicos (collas y aymarás) y los intereses regionales, y en México, se potenciaron ciertos grupos indigenistas y los opositores al PRI.

Otra consecuencia de las reformas es el hecho de hacer convivir crecimiento con cierta exclusión social, o crecimiento con empeoramiento en la distribución de la renta, dato que no deja de arrojar sombras sobre la estabilidad a futuro de las reformas.

La demanda de una mayor intervención estatal en el control de las empresas privatizadas, suele ser un común denominador en varios de los países considerados (Argentina, Bolivia y Brasil).

Las reformas de tipo “sistemáticas” terminan por requerir algún tipo de reforma política que las sustente, o que reacomode las reglas del juego político, una vez producidas o durante su ejecución, tal es el caso de Argentina, con la reforma constitucional de 1994, México con sus reformas electorales, Bolivia con sus demandas de asamblea constituyente y descentralización, y Chile con la discusión en torno a la Constitución de 1980 o la designación de los jefes militares.

En lo que respecta a la corrupción, se nota un incremento en las percepciones de la ciudadanía del alcance del flagelo, con lo cual las reformas en algunos casos afectaron la gobernabilidad y también incrementaron la sensación de corrupción. El dilema que queda por responder es cuáles son los mecanismos que deben fortalecerse para estabilizar y controlar las reformas, y la respuesta es invariablemente, las instituciones.

8. Bibliografía

ANTELO, EDUARDO (2000) “Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985”.

ASPIAZU, D. Y NOTCHEFF, H. (1994) *El desarrollo Ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y élite económica en la Argentina*. Ensayos de Economía Política. Ed. Tesis Norma, FLACSO, Buenos Aires.

ATTALI, JACQUES (1997) "Hoy el mercado es enemigo de la democracia", artículo de diario Clarín, 6 de julio, Buenos Aires

BERLIN VALENZUELA, FRANCISCO (2003). "Replanteamiento de la Reforma del Estado" EN *REVISTA CON-CIENCIA POLÍTICA 02*, PÁGINA 7. DISPONIBLE EN: WWW.COLVER.EDU.MX (COLEGIO DE VERACRUZ).

BLUTMAN, GUSTAVO (1994) "Orden y desorden en la reforma del Estado argentino", *Revista Ciclos, Vol IV, N°7*, segundo semestre.

BOUZAS, ROBERTO (2001) "Argentina después de las Reformas", *Revista Escenarios Alternativos*, Buenos Aires.

BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS (1997) "State Reform in the 1990's: Logic and control mechanisms", Ed. Ministerio Federal de Administração e Reforma do Estado, Brasilia.

BURKI JAVED, SHAHID Y GUILLERMO PERRY (1998) *Más allá del consenso de Washington; la hora de la reforma institucional*, Ed. Worldbank, Washington DC.

CÁDIZ ADASAME, VIVIANA (2005) "Las transformaciones del Estado en Chile a fines del Siglo XX". *Revista digital de crítica, ensayo, historia del arte y ciencias sociales. Enero*. Disponible en [HTTP://WWW.CRITICA.CL/HTML/CIENCIAS_SOCIALES/CADIZ_01.HTM](http://WWW.CRITICA.CL/HTML/CIENCIAS_SOCIALES/CADIZ_01.HTM)

CALVETTI, ALEJANDRO (2005) «Análisis de un despegue». Mimeo, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

CAVALLO, DOMINGO FELIPE (2004). Notas del curso de Harvard. Disponible en: WWW.CAVALLO.COM.AR

CHARIH, MOHAMED ET ARTHUR DANIELS (1997) *Nouveau Management Public au Canada*, ed. Enap-IPAC, Canada.

COSTA, JIMENA Y OTROS (2003) "Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidista. Investigación Diagnóstica sobre los Partidos Políticos con Representación Parlamentaria en Bolivia".

DAWN, OLIVER & GAVIN DEWRY (1996) *Public service Reforms: Issues of accountability and Public Law*, Ed. Pinter, London.

DE LA CRUZ, CARLOS (2002) "La reforma del Estado mexicano a la luz de la Globalidad". Ponencia presentada en el VII Congreso del CLAD. Lisboa, 8 al 11 de octubre. Disponible en [HTTP://UNPAN1.UN.ORG/INTRADOC/GROUPS/PUBLIC/DOCUMENTS/CLAD/CLAD0043319.PDF](http://UNPAN1.UN.ORG/INTRADOC/GROUPS/PUBLIC/DOCUMENTS/CLAD/CLAD0043319.PDF)

DE LA CUADRA, S. Y S. VALDÉS (1992), "Myth and Facts about Financial Liberalization in Chile: 1974-1982" EN PH. BROCK (ED.) *IF TEXAS WERE CHILE: A PRIMER ON BANKING REFORM*. SAN FRANCISCO: ICS PRESS.

EVANS, PETER (1993) "The State as Problem and Solution: Predation, embedded autonomy, and Structural Change". Dans Haggard, Stephan & Robert Kaufman: *The politics of economic adjustment*, Princeton University Press, New Jersey.

EVANS, PETER (1995) *Embedded Autonomy: States and industrial transformation*, Ed. Princeton University Press, New Jersey.

FALCOFF, MARK (2005) *¿Los últimos días de Bolivia? Paper Latinoamericano*, Año 2, Nro. 13. Disponible en www.cadal.org

FEIGENBAUM, HARVEY, HENIG, JEFFREY Y HAMNETT, CHRIS (1999). *Shrinking the State. The political underpinnings of privatization*. Cambridge University Press.

GALETOVIC, ALEXANDER (1998) "Desatando a Prometeo: reformas microeconómicas en Chile 1973-1989", *Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, vol. 2, 131-155. Disponible en [HTTP://WWW.PERSPECTIVAS.CL/ARTICULOSVOL2-N1/ARTICULO-GALETOVIC.PDF](http://WWW.PERSPECTIVAS.CL/ARTICULOSVOL2-N1/ARTICULO-GALETOVIC.PDF)

GASCÓ, MILA (2004). "¿Luces? Y sombras de la Reforma del Estado en América Latina". *GOVERNANZA*, ART. NÚMERO 8. PUBLICACIÓN DEL IICG.

GERCHUNOFF, P; E, GRECO Y D. BONDOROVSKY (2003) "Comenzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002" Serie Gestión Pública 34. ILPES, NU, CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en: www.eclac.cl/cgi_bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/12418/p12418.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt

GONZÁLEZ CARRACEDO, NATALIA (2005) «La reforma del Estado en Brasil: un enfoque integrado». Mimeo, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

KETTL, DONALD F. (2000) *The Global Public Management Revolution; A report on the transformation of Governance*, Ed. Brookings Institution Press, Washington D.C.

KRUGMAN, PAUL (1996) "Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico", *Revista Desarrollo Económico*, N° 143, p 715-731.

LINZ, JUAN, (1987) *La quiebra de las democracias*, Ed. Alianza, Madrid.

LLACH, JUAN JOSÉ (1997) *Otro siglo, Otra Argentina*. Editorial Sudamericana, Argentina.

MAINWARING, SCOTT (1997) "Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil" EN MAINWARING, S. Y SHUGART, M. PRESIDENTIALISM AND DEMOCRACY IN LATIN AMERICA. CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, NEW YORK.

MEDUIÑA, SAGRADO Y CORONA, RAMÓN (1993) *Una introducción a la teoría de la decisión pública*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

MÉNDEZ, LORENA MAGALÍ (2005) « México: panorama de la reforma». Mimeo, Facultad de Ciencias Económicas, UBA

MERCADO, ALEJANDRO Y OTROS (2005) "E I Crecimiento Económico en Bolivia 1952-2003". Disponible en: WWW.CADAL.ORG.

NELLIS, JOHN (1995) "Time to rethink privatization in transition economies?", *Finance and Development*, Vol 36, 2; pag. 16-19.

NORTH, DOUGLASS C. (1993) *Instituciones, cambio Institucional y desempeño económico*, Ed. FCE, México. Version en anglais (1990) *Institutions, Institutional Change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

O'DONNELL, GUILLERMO (1982) "Apuntes para una teoría del Estado", dans OSZLAK, OSCAR: *Teoría de la Burocracia Estatal*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

ORLANSKY, DORA (2001) Política y burocracia. Argentina 1989-1999. Disponible en: WWW.IIGG.FSOC.UBA.AR/DOCS/DE/DE26.PDF

OSZLAK, OSCAR (1990) "La Reforma del Estado Argentino", documento de trabajo 36, CEDES-PNUD, Buenos Aires.

OSZLAK, OSCAR (1992) "Estado y sociedad: Las nuevas fronteras". Ponencia presentada al Congreso de Administración Pública, Mendoza, Argentina.

OSZLAK, OSCAR (1996) "Estado y Sociedad: Las nuevas Fronteras" dans, KLIKSBERG, BERNARDO, *EL REDISEÑO DEL ESTADO*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

OSZLAK, OSCAR Y GUILLERMO O'DONNELL (1982) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *REVISTA VENEZOLANA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO*, N° 1, Caracas.

PALERMO, VICENTE & MARCOS NOVARO (1996) *Política y poder en el Gobierno de Menem*, Editorial Norma, Buenos Aires.

PALERMO, VICENTE (1999). "¿Mejorar para empeorar?". Dans NOVARO, MARCOS; *Entre el abismo y la Ilusión. Peronismo, Democracia y Mercado*, Editorial Norma, Buenos Aires.

PEREZ GALINDO (2001). "Evolución y Reforma del Estado en México a Inicios del Nuevo Milenio". BOLETÍN N° 8 DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL.

PETITEVILLE, FRANCK (2001) "Tres rostros míticos del Estado en la Teoría del Desarrollo", *International Social Science Journal*. Disponible dans www.unesco.org

PETRELLA, RICARDO (1997) "Écueils de la Mondialisation : urgence d'un nouveau contrat social". Conférence prononcée le 11 avril 1997 au Musée de la Civilisation à Québec, Éditeurs Montréal Fides, Québec.

POLLITT, CHRISTOPHER & GEERT BOUCKAERT (2000) *Public Management Reform: A comparative analysis*, Ed. Oxford University Press, USA

PUTNAM, ROBERT (1996) "La société civile en déclin: pourquoi?... et après?", *Optimum, review de gestion du secteur public*, Vol. 27, Canada.

RESSIA RAHHAL, ROMINA (2005) « Mirada retrospectiva sobre la reforma del Estado en Brasil ». Mimeo, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

SARTORI, GIOVANNI (1980) *Partidos y Sistemas de partidos*. Editorial Alianza, Madrid.

SARTORI, GIOVANNI (1987) *Teoría de la Democracia: Los problemas Clásicos*, Editorial REI, Buenos Aires. Version en anglais: *The Theory of Democracy Revisited. Part Two: The classical*

issues.

SARTORI, GIOVANNI (1992) *Elementos de Teoría Política*. Editorial Alianza Singular, Madrid. Version en italien; *Elementi di Teoría Política*.

SAVOIE, DONALD (1994) *Thatcher, Reagan, Mulroney: in search of a new democracy*. Ed. University of Toronto Press, Canada.

SCHUSTER FONSECA, JUAN (1996) "la reforma del Estado y las nuevas formas de gestión pública en México (1983-1993)". *Revista Ciencia Administrativa*. Xalapa, Ver., Vol. especial, No. único, pp. 85-94. Disponible en [HTTP://WWW.UV.MX/IIESCA/REVISTA/SUMA029.HTML](http://www.uv.mx/iiesca/revista/suma029.html)

SCULLY, TIMOTHY (1992) *Los Partidos de Centro y la Evolución Política Chilena*, CIEPLAN-NOTRE DAME.

STEPAN, ALFRED, (1974) *BRASIL: Los Militares y la Política*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.

STIGLITZ, J.E. (1992): "El papel del sector público". En la economía del sector público, Ed. Antoni Bosch. Barcelona

TORRE, JUAN CARLOS (1998) *El proceso político de las reformas económicas en América latina*, Ediciones Paidós, Argentina.

TROSA, SYLVIE (1999) *Quand l'État s'engage: la démarche contractuelle*, éditions d'Organisations, Paris.

VALENZUELA, ARTURO (1985) "Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario", en *Estudios Políticos*, Nro 18, otoño 1985.

VALENZUELA, ARTURO (1978) *La quiebra de las Democracias en Chile*, FLACSO, Santiago de Chile.

VILLARREAL, RENÉ (1993) *Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

WILLIAMSON, JOHN (1990) "What Washington Means by Policy Reform", Chapter 2 from *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Edited by John Williamson. Institute for International Economics. Washington D.C.

WILLIAMSON, JOHN (1993) "Democracy and the 'Washington Consensus'". *World development* Vol. 21 No. 8.

WILLIAMSON, JOHN (1998) "Economists, Policy Reform, and Political Economy". This speech was given while Mr. Williamson was the Chief Economist for the South Asia Region at the World Bank. Disponible en www.worldbank.org

WILLIAMSON, JOHN (1999) "What Should the Bank Think about the Washington Consensus". *Institute for International Economics*. Paper prepared as a background to the World Bank's World Development Report 2000.

FUENTES ALTERNATIVAS

WWW.ECONOTICIASBOLIVIA.COM

CENTROS NACIONALES DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS DE CADA UNO DE LOS PAÍSES ESTUDIADOS.

CONSTITUCIONES NACIONALES DE LOS PAÍSES ANALIZADOS

RESEÑA BIOGRÁFICA

NOMBRE: ALEJANDRO MIGUEL ESTEVEZ

Formación: Licenciado en Ciencia Política, UBA,

Master en Administración Pública, UBA

Doctorando en Administración Pública de la Université du Québec, Canadá.

Investigador Titular del CIAP, FCE UBA, y Profesor de Administración Pública, UBA.

Profesor Asociado de Administración Pública, Carrera de Gobierno y Ciencia Política, UNLA.

Presidente de Polipub.org

Email: aestevez@polipub.org