

## **El proceso político de las reformas económicas en América Latina**

Juan Carlos Torre

### **Introducción**

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

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

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

organización de sus economías.<sup>1</sup> Desde un punto de vista conceptual, la reiteración de este desenlace encierra una ironía histórica: en momentos en que la teoría de la dependencia ha perdido el atractivo intelectual que tenía en un pasado no muy distante, nos recuerda que los cambios en el contexto internacional condicionan fuertemente las opciones de desarrollo de América latina.

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

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

Los factores aludidos determinaron, junto a otros, la evolución de los dos fenómenos económicos centrales que organizaron el comportamiento de los países en la crisis: la brecha externa y la brecha fiscal. Una y otra brecha definieron las coordenadas internas del marco económico adverso que condujo a América latina a imprimir una nueva dirección a sus opciones de desarrollo. El análisis de esta dimensión propiamente

---

<sup>1</sup> Esta afirmación requiere algunas precisiones. Una vez que se ha subrayado la importancia del *shock* exógeno sobre el viraje estratégico de los países de la región es necesario señalar, no obstante, que la severidad de los problemas macroeconómicos de los años ochenta estuvo influida por circunstancias endógenas. Si la crisis de la deuda externa llegó a tener el impacto que tuvo en América latina, a diferencia de lo que ocurriera con otros países también endeudados, como Corea del Sur, fue porque estas economías eran extremadamente vulnerables a las perturbaciones externas debido a la estrategia de sustitución de importaciones seguida hasta entonces. Este argumento está desarrollado por Joseph Ramos: "Crecimiento, crisis y viraje estratégico", *Revista de la CEP AL*, n° 50, agosto de 1993, págs. 63-80. "Debido a la estrategia de sustitución de importaciones, explica Ramos, las exportaciones no tradicionales (las únicas que normalmente podían expandirse significativamente sin afectar su precio) representaban menos del 4 % del PIB de la región; mientras que las importaciones más prescindibles, las de bienes de consumo, constituían, debido al avance del proceso de sustitución, menos del 2 % del PIB. Por consiguiente para efectuar un ajuste equivalente al 6 % del PIB se habría tenido que duplicar en dos años las exportaciones no tradicionales y eliminar por completo las importaciones de bienes de consumo, lo que obviamente era imposible. Por contraste, en las economías asiáticas de industrialización reciente era más factible un ajuste no recesivo sobre la base de la expansión de las exportaciones no tradicionales, ya que éstas constituían el 30 % del PIB y eran casi todas manufacturas [...] Vemos así que la orientación hacia afuera de estas economías las había dejado en mucho mejor pie para efectuar un ajuste no recesivo, en vivo contraste con los países latinoamericanos".

económica del proceso de ajuste estructural ha sido abordada por la literatura especializada a la que nos remitimos.<sup>2</sup>

Ciertamente, la adversidad económica constituyó un poderoso acicate para el ajuste estructural. Pero si bien ella fue una condición necesaria, no bastó por sí sola para definir cuándo, cómo y en qué medida habría de efectuarse el ajuste. Para explicar las modalidades contrastantes que el ajuste estructural ha asumido en los distintos países hay que completar el análisis introduciendo un segundo orden de factores contextuales internos: éstos son de carácter político y tienen que ver con la influencia que ejercen las ideas, las fuerzas socio-políticas y las instituciones en la decisión e implementación de las políticas públicas para responder a la crisis. El examen de estos factores es el objetivo del presente libro.<sup>3</sup>

La consideración de los factores políticos aludidos trae al primer plano el papel central que desempeñan las elites gubernamentales. Como el foco del análisis son los cambios en las políticas de desarrollo, parece razonable dirigir la atención hacia aquellos que tienen responsabilidades constitucionales y administrativas sobre tales cambios y disponen, por ello mismo, de una gravitación insoslayable sobre la conformación de la agenda pública; de hecho, sus percepciones, sus intereses políticos, sus recursos, son insumos cruciales en el proceso por el que se decide qué tipo de reformas serán introducidas, cuándo serán iniciadas y cómo se procurará concretarlas.

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

Al tiempo que revelan el papel activo de las elites gubernamentales, las experiencias de ajuste estructural de América latina ponen de manifiesto que sus intervenciones han sido acotadas por una variedad de restricciones. Éstas incluyen las reglas de juego políticas, las capacidades burocráticas y técnicas del aparato estatal, las características de los alineamientos sociopolíticos, los legados y las circunstancias históricas, las negociaciones

---

<sup>2</sup> Mario Damill y José M. Fanelli: "La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda externa a las reformas estructurales", Serie *Reformas de Política Pública*, n° 30, CEPAL, Chile, 1994.

<sup>3</sup> En la introducción a su estudio sobre crisis internacionales y respuestas nacionales entre países industrializados Peter Gourevitch destaca la centralidad de estos factores. "La prosperidad –afirma este autor– oscurece una verdad que los tiempos difíciles ponen de manifiesto: la opción entre propuestas de política pública en conflicto entre sí surge de la política [...]. La crisis económica conduce al debate y la controversia y de este conflicto emergen las medidas de política. Sean innovadoras o no, estas medidas requieren de la política, es decir, las respuestas a la crisis exigen movilizar recursos políticos. Por consiguiente, para entender las opciones de política hemos de entender la política que las produce", en *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*, México, Fondo de Económica, 1993, págs. 17-19.

con los organismos financieros y los acreedores externos. Operando en un espacio político delimitado por este tipo de condicionamientos, el liderazgo de las elites gubernamentales se juega en su habilidad para maniobrar dentro de ellos, en procura de recursos para elaborar y proponer alternativas ante la crisis que sean económica y, a la vez, políticamente viables.

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

Por cierto, no puede excluirse, en principio, que haya explicaciones políticamente motivadas frente a las cuales esa advertencia sea útil y oportuna. No obstante, esta perspectiva adolece de una visión demasiado voluntarista de la formación de las políticas públicas ya que presupone que los líderes de gobierno tienen un alto grado de control sobre el contexto institucional y político en el que actúan. Mas esto no es obvio y en rigor constituye una hipótesis que requiere ser verificada empíricamente, caso por caso. El proceso de reformas es siempre una batalla política por llevar a la práctica ciertos objetivos. Por lo tanto, no consiste sólo en la adhesión de determinado conjunto de políticas sino que también incluye la tarea de movilizar los apoyos sociales y capacidades institucionales para implementar dichas políticas y neutralizar a quienes se oponen a ellas.

Un somero examen de las experiencias nacionales estaría en condiciones de mostrar que el ajuste estructural ha sido más vasto y profundo allí donde las elites gubernamentales han logrado secundar la decisión en favor de las reformas con una alta concentración del poder y la autoridad, sea por la supresión dictatorial de las libertades públicas, sea a través de la apelación a poderes constitucionales de emergencia, sea mediante mecanismos de cooptación y control político. En el balance, estos casos sugieren que lo que importa no es sólo o apenas la voluntad política sino el control por los líderes de gobierno de los recursos políticos e institucionales que les permitan iniciar las políticas de reforma y, luego, sostenerlas en el tiempo, a pesar de las previsibles resistencias a sus costos distributivos.

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

A la vista de las controversias dentro de la comunidad de economistas de la región y fuera de ella en torno de las políticas de ajuste estructural, es difícil compartir la creencia optimista en que se dispone de una fórmula racional en condiciones de maximizar el bienestar de los países de América latina. Los debates en curso sugieren que son más de una las combinaciones posibles entre la amplitud, la intensidad y la secuencia del ajuste estructural.<sup>4</sup> De allí que sea discutible postular que existe una alternativa objetivamente óptima para encarar la emergencia económica en cualquier circunstancia. Las soluciones a una situación problemática nunca son obvias porque el impacto de las políticas a ser adoptadas no puede conocerse por anticipado. Además, los cursos de acción que se desprenden de una lógica económica no siempre coinciden con los que resultan de una lógica política. A diferencia de lo que está implícito en el punto de vista que comentamos, por nuestra parte entendemos que las opciones de política implican todas incertidumbre y riesgo. Ello convierte a las respuestas que los líderes de gobierno dan a los desafíos del cambio de época que envuelve a la región en verdaderas elecciones políticas.

Por ello, el proceso de reformas no puede ser visto como un acto administrativo en el que importa el compromiso de los ejecutantes con un libreto prefijado. De hecho, el proceso de reformas es una operación sustancialmente política, esto es, una operación cuyo variado desenlace depende de las salidas contingentes que las elites gubernamentales dan a los dilemas puestos por las presiones de la adversidad económica y por las restricciones políticas e institucionales que circunscriben su libertad de acción.

El segundo punto de vista que nos interesa revisar es uno que responde a una visión diametralmente opuesta, subrayando sobre todo los límites de la voluntad política. Su punto de partida es la constatación del viraje convergente de los países hacia políticas de liberalización económica. A partir de esta constatación formula un teorema en cuya premisa está el cambio de las circunstancias económicas y postula, en consecuencia, la inevitabilidad del ajuste estructural. Aquí el acento está puesto en las restricciones y se descalifica el momento de la opción política por parte de las elites gubernamentales. Esta visión encuentra eco en posiciones de diferente cuño. Así, tenemos la postura neoliberal que considera a las políticas de reforma como respuestas objetivas a una situación objetiva: el colapso del patrón de desarrollo orientado hacia el mercado interno y promovido por el Estado. Tenemos también la postura crítica que interpreta igualmente las políticas de reforma como las respuestas objetivas a una situación objetiva, sólo que dicha situación es aquí definida como la correlación de fuerzas favorable a los países acreedores y a los grandes grupos económicos externos e internos. En ambos casos, el ajuste estructural se "objetiviza" y se torna, por lo tanto, necesario y previsible.

Sin embargo, si se presta atención a los voceros de este punto de vista, se podrá advertir que no se privan de hacer comentarios sobre el comportamiento de los líderes de gobierno, unos para reprocharles que no apliquen con el ritmo y el alcance deseable las políticas de liberalización económica, los otros para denunciar que cedan a las presiones de sectores económicamente poderosos. Vemos, pues, cómo, al interior de esta visión que subraya el papel de las restricciones objetivas, se filtra aquí y allá la hipótesis de un margen de maniobra, la idea de la elección política que, por definición, está descalificada de su marco interpretativo. Para sortear esta contradicción entendemos que es preciso razonar desde una perspectiva analítica que contemple la referencia tanto a los límites que ponen las circunstancias económicas como a las opciones que hacen los líderes de gobierno. Éste es un enfoque más productivo, ya que nos permite apreciar que el peso de las restricciones es inseparable de la percepción que de ellas tienen los actores políticos.

---

<sup>4</sup> José María Fanelli, Roberto Frenkel y Guillermo Rozenwurcel: "Growth and Structural Reform in Latin America. Where we Stand", en Alvaro Zini Júnior (comp.): *The Market and the State in Economic Development in the 1990s*, Amsterdam, North Holland, 1992.

Por lo tanto, en las experiencias a estudiar hay que considerar cómo las restricciones que pone el contexto son evaluadas a partir de las ideas, los intereses y los recursos de las elites gubernamentales.

Desde esta perspectiva, estamos en mejores condiciones para dar cuenta del proceso de cambio que ha venido caracterizando a América latina y en el cual observamos que los países se mueven hacia un repertorio común de reformas de mercado —el efecto de las restricciones—, pero que esa trayectoria la recorren con diferente velocidad y distinto alcance —el efecto de las elecciones políticas hechas por los líderes de gobierno en cada país—. Ésta es, por otra parte, la dirección analítica que orienta a la nueva literatura política sobre el ajuste estructural en los países en desarrollo: en lugar de tratar las opciones que hacen los gobiernos frente a la adversidad económica como un dato exógeno, ésta procura explicar por qué han escogido un conjunto delimitado pero diferenciado de políticas de reforma y por qué han obtenido resultados contrastantes en su esfuerzo por llevarlas a la práctica.<sup>5</sup>

Para este análisis comparativo habremos de basarnos, principalmente, en los estudios hechos por los investigadores que abordaron los aspectos político-institucionales dentro del proyecto de investigación realizado en el marco de la CEPAL.<sup>6</sup>

Adicionalmente, se recurrirá a otros trabajos y a la literatura sobre el tema recién aludido. La organización de este trabajo se compone, de cuatro capítulos. En el primero se aborda la cuestión del ingreso de las reformas estructurales en la agenda de los gobiernos. El segundo se ocupa de los recursos políticos y estilos de decisión que presiden el lanzamiento de las reformas. El tercero trata las reacciones sociales suscitadas por la introducción de las políticas de reforma. En el cuarto se consideran los cambios más recientes operados en el procesamiento político de las reformas estructurales. Finalmente, hay un epílogo en donde se formulan algunas conjeturas generales sobre los desafíos pendientes de la transformación económica en curso en los países que constituyen el universo de la investigación: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México.

---

<sup>5</sup> Joan Nelson (comp.): *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1990 (versión en castellano: *Crisis económica y políticas de ajuste*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1994); Robert Kaufman y Stephan Haggard (comps.): *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1992; Luiz Bresser Pereira, José María Maravall y Adam Przeworski: *Economic Reforms in New Democracies*, Nueva York, Cambridge University Press, 1993; William Smith, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (comps.): *Democracy, Markets and Structural Reforms in Latin America*, New Brunswick, Transaction Books, 1993. Desde la perspectiva de la economía, véase Mariano Tomassi y Andrés Velasco; "Where are we in the Political Economy of Reform", *Policy Reform*, vol. 1, 1996, págs. 187-238.

<sup>6</sup> Blanca Heredia: "Las dimensiones políticas de la reforma económica en México", *Serie Reformas de Política Pública*, n° 35, CEPAL, Chile, 1995. Andrés López Res-trepo: "Las etapas de la liberalización de la economía colombiana", *Serie Reformas de Política Pública*, n° 34, CEPAL, Chile, 1995. Juan Carlos Torre y Vicente Palermo: "A la sombra de la hiperinflación: las reformas económicas en Argentina" (mimeo); Eduardo A. Gamarra: "Democracia y gobernabilidad en la transformación económica de Bolivia", *Serie Reformas de Política Pública*, n° 36, CEPAL, Chile, 1995. Lourdes Sola: "Reforma económica, democratización y orden legal en Brasil", *Serie Reformas de Política Pública*, n° 37, CEPAL, Chile, 1995.

## Capítulo 1

### El ingreso de las reformas estructurales en la agenda pública

El ingreso de las reformas estructurales en la agenda pública puede ser visto como la manifestación de un proceso iluminado por Albert Hirschman en su estudio pionero sobre las tácticas de reforma económica: sucesivos fracasos en resolver un problema público políticamente relevante para las elites gubernamentales tienden a generar presiones en favor de soluciones más amplias e integrales; en esas circunstancias se crea el contexto propicio para que fenómenos de la realidad social y económica sean articulados desde nuevas perspectivas conceptuales en la busca de salidas a la emergencia.<sup>1</sup> La experiencia histórica a partir de la cual Hirschman elaboró su hipótesis fue la persistencia de las presiones inflacionarias en los cincuenta, que él estudió particularmente en el caso de Chile. Entonces, los repetidos y fallidos intentos por controlar la inflación mediante los instrumentos de la ortodoxia monetaria predominante crearon el ámbito favorable para el surgimiento de alternativas. La oportunidad fue aprovechada por los economistas de la escuela estructuralista, quienes intervinieron en el debate con un diagnóstico que relacionó el fenómeno inflacionario con la dinámica de las instituciones económicas existentes. Sintetizando el argumento, destacaron que los remedios en boga —la restricción crediticia, la austeridad fiscal, los topes salariales— apuntaban más a los síntomas que a las causas de la inflación. Desde su punto de vista, los patrones de tenencia de la tierra eran los responsables de la baja productividad del agro, de su falta de respuesta a los incentivos económicos y, en consecuencia, del alza recurrente del precio de los alimentos que motorizaba a la inflación en países que, en la época, atravesaban un vigoroso proceso de industrialización y urbanización.

En acuerdo con este diagnóstico, sostuvieron que si el sistema de latifundio era suprimido a través de una reforma agraria la productividad del campo habría de aumentar y, con ello, habrían de ceder también las presiones inflacionarias. Para los estructuralistas, la eliminación de la inflación requería de transformaciones en instituciones económicas básicas y no apenas de disciplina en el comportamiento económico de los gobiernos. El recurso a los controles fiscales y monetarios sólo podía traer alivios temporarios porque no atacaba en su raíz las presiones inflacionarias que una y otra vez asediaban a los líderes de gobierno en busca de convalidación, por medio del crédito, las concesiones salariales, en fin, el déficit fiscal. El vínculo así establecido entre rasgos del contexto económico —como el sistema de propiedad de la tierra— y un problema público que dominaba la atención de los gobiernos —como la persistente inflación— fue en Chile ideológicamente persuasivo porque primero en 1962, más tímidamente en el gobierno conservador de Jorge Alessandri, y luego en 1967, en forma más radical en la administración democristiana de Eduardo Frei, la reforma agraria fue incorporada a la agenda de gobierno y, subsecuentemente, implementada.

A los fines de esta exposición, no interesa considerar aquí la pertinencia de las conexiones hechas en el diagnóstico de los economistas estructuralistas ni, por consiguiente, ocuparnos de los efectos de la reforma agraria sobre la evolución de la inflación de Chile. Más bien, el ejemplo sumariamente reseñado de la gestación de soluciones amplias e integrales descrito por Hirschman puede ser evocado, como lo han hecho R. Kaufman y S. Haggard,<sup>2</sup> a fin de colocar en un contexto de análisis la trayectoria

<sup>1</sup> Albert O. Hirschman: *Journey's Toward Progress*, Nueva York, Doubleday, 1965, cap. 3.

<sup>2</sup> Stephan Haggard y Robert Kaufman: "Economic Crisis and Executive Authority, Dilemmas of Governability and Institutional Consolidation in New Latin American democracies", en L. Puterman y D. Rueschmeyer (comps.): *State and Market in Development*, Boulder, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1992.

de la ola de reformas estructurales de nuevo cuño que están en curso desde fines de los ochenta. También en esta ocasión un problema central ha estado en el eje de la preocupación de las elites gubernamentales: las dificultades para estabilizar las economías de la región luego del *shock* de la deuda externa; también ahora las limitaciones, cuando no los fracasos, de los ajustes de corto plazo -tanto ortodoxos como heterodoxos- implementados inicialmente fueron marcando el camino hacia la radicalización del diagnóstico de la mano -en la oportunidad- de las tesis del neoliberalismo económico.

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

### *1. Las elites gubernamentales y la supervivencia política*

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

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



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

## 2. Las respuestas iniciales a la emergencia económica

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

Hacia 1985 se rompió dicho consenso parcialmente cuando la terapia antiinflacionaria gradualista en boga, de corte recesivo, fue cuestionada en Brasil y Argentina. Llamando la atención sobre los componentes inerciales de la dinámica inflacionaria, economistas de orientación heterodoxa sostuvieron que las políticas de demanda, además de socialmente costosas, eran ineficaces para resolver en un plazo razonable el problema público que asediaba a las elites gubernamentales en países de alta y persistente inflación.<sup>3</sup>

Sintéticamente, su argumento descansó sobre tres razones principales: primero, porque la generalización de las prácticas de indexación de los contratos transmite la inflación pasada al futuro con un grado de independencia bastante alto respecto del nivel de demanda; segundo, porque la inflación erosiona el valor real de los ingresos fiscales más de lo que erosiona el valor real del gasto público; finalmente, porque los contextos de alta inflación, al provocar caídas en la demanda de dinero y en la colocación de deuda pública, esterilizan los esfuerzos fiscales de los gobiernos. Al iluminar aspectos de la dinámica inflacionaria no contemplados por la visión ortodoxa convencional, el diagnóstico heterodoxo trajo aparejado un cambio tanto en la estrategia como en los instrumentos de la lucha antiinflacionaria. Para salir de la emergencia, recomendaron los partidarios de este enfoque, era preciso hacer un corte drástico con el pasado inflacionario que revirtiera las expectativas; esto podría ser alcanzado a través de una estabilización de *shock* que, además de fuertes medidas para lograr un equilibrio fiscal y monetario, apelara a otros dos instrumentos: una política de ingresos, que operara como mecanismo de coordinación de las múltiples decisiones microeconómicas que, en ausencia de ella, podrían reproducir la inflación pasada, y una reforma monetaria, que evitara transferencias de riqueza de deudores a acreedores y preservara la neutralidad distributiva.

Con independencia de sus méritos estrictamente técnicos, esta propuesta revistió un gran atractivo político para los líderes de gobierno en particular aquellos que debían conducir las transiciones a la democracia en medio de la adversidad económica: ella ofrecía la promesa de hacer frente a las presiones inflacionarias y de hacerlo poniendo simultáneamente distancia tanto del populismo económico como de las recetas ortodoxas.

---

<sup>3</sup> Francisco Lopes: *O choque heterodoxo*, Río de Janeiro, Editora Campus, 1986; Roberto Frenkel: "Decisiones de precios en alta inflación", *Estudios CEDES*, 1979.

### 3. El desenlace del aprendizaje negativo

Como indicamos antes, las controversias sobre el tratamiento de la inflación comportaron una ruptura sólo parcial del diagnóstico de la emergencia económica; como los ajustes ortodoxos, los planes de estabilización heterodoxos ejecutados en Brasil y Argentina descansaron sobre medidas coyunturales que, si bien exitosas en el corto plazo, probaron ser luego insuficientes. Estas limitaciones se hicieron claramente visibles en las vicisitudes por las que pasaron los presupuestos públicos en el marco de la restricción financiera puesta por la crisis de la deuda. Los esfuerzos estabilizadores estuvieron organizados a partir de la eficacia del presupuesto como instrumento central de la economía pública. Pero dicha eficacia comenzó a flaquear a medida que se pudo advertir que, al no replantearse las funciones estatales condensadas en el presupuesto, éstas tendían, por su propia inercia, a reabrir la brecha fiscal.<sup>4</sup>

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

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

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

---

<sup>4</sup> Ricardo Carciofi: "La desarticulación del pacto fiscal", *Documento de Trabajo*, n° 36, CEPAL, Buenos Aires, 1990.

Con los elementos reunidos hasta aquí podemos retomar la pregunta por las condiciones de recepción de las reformas estructurales por gobiernos que por su trayectoria estaban poco inclinados a ellas. Razonando, primero, desde la perspectiva propuesta por Hirschman, la adopción de las políticas de ajuste estructural puede ser vista como el desenlace de un proceso de eliminación. Confrontados, los problemas de la emergencia económica, los líderes de gobierno dan su respaldo a ciertas soluciones que son probadas y luego descartadas, para ser sustituidas por otras cuyo principal mérito está en ser más amplias y profundas que las anteriores, ya ensayadas y fracasadas. En esta búsqueda de salidas a una coyuntura potencialmente disruptiva para su poder y su autoridad, los responsables políticos terminan, así, dando el apoyo a propuestas que están en las antípodas de la estrategia de desarrollo que presidiera su punto de partida. Se podría hablar, a este respecto, con palabras de José María Maravall, de un aprendizaje negativo,<sup>5</sup> esto es, de la gestación del gradual convencimiento de que el mantenimiento de dicha estrategia, tiene consecuencias más riesgosas que intentar el camino de las reformas.<sup>6</sup> La controversia entre alternativas de políticas que se llevó a cabo sobre el telón de fondo de la emergencia económica constituye, pues, la primera vía de entrada a la reconstrucción del sendero por el cual ingresaron las reformas estructurales a la agenda pública. En efecto, la formación de la agenda es el proceso por el cual ciertos problemas son llevados a la atención de los líderes de gobierno como posibles materias de políticas públicas. Dicho proceso incluye, generalmente, una operación de carácter intelectual. Por cierto, es preciso que en la realidad se produzca una situación que rompa un equilibrio preexistente. Ocurre, sin embargo, que los hechos no hablan por sí solos y están sujetos a diferentes interpretaciones.<sup>7</sup>

En ese sentido, recordemos que en la literatura sobre las reformas es ya una proposición familiar sostener que las crisis económicas son un fuerte incentivo a la innovación en materia de políticas públicas.<sup>8</sup> Empero, así formulada, esta proposición no nos lleva muy lejos porque deja abierta la pregunta por la dirección que habrá de tomar el cambio. Una cosa es postular que las crisis producen cambios, otra bien diferente es predecir a partir de ellas qué cambios se producirán. Así por ejemplo, como ha observado Joan Nelson, las crisis pueden desacreditar las políticas del gobierno de turno sin afectar la confianza en la salud de las instituciones económicas fundamentales o, alternativamente, pueden promover un replanteo global de la organización económica.<sup>9</sup> Por lo tanto, la dirección de la innovación política dependerá de cuál sea la interpretación de las causas de la crisis económica que prevalezca. La evolución cambiante de los diagnósticos de la emergencia económica durante los años ochenta fue una clara ilustración de ello. El desenlace de la puja de interpretaciones que se entabló en esos años acerca de la definición de la

---

<sup>5</sup> José María Maravall: "The Myth of the Authoritarian Advantage", en *Journal of Democracy*, 5, 4 octubre de 1994, págs. 17-31.

<sup>6</sup> Subrayando la importancia de ese proceso de aprendizaje, Lourdes Sola sostiene que debería revisarse la fórmula que retrata los años ochenta en América latina como "la década perdida". En qué medida, se pregunta, "es adecuado interpretar ese período sólo prestando atención a indicadores de desempeño económico social (estancamiento con inflación, transferencias de recursos al exterior y aumento de la concentración del ingreso). Si se desplaza el foco hacia los recursos conceptuales, organizativos e institucionales con los que se contaba para encarar los nuevos problemas y diseñar las nuevas políticas, la curva del aprendizaje durante esos años -concluye la autora- fue altamente positiva en Brasil -y en los demás países también, agregamos nosotros- lo cual aporta una otra dimensión para evaluar los años ochenta". Véase "Estado, transformação económica e democratização no Brasil", en Lourdes Sola (comp.): *Estado, Mercado e Democracia*, San Pablo, Paz e Terra, 1993, pág. 248.

<sup>7</sup> John W. Kingdom : *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Illinois, Scott, Foresman and Company, 1984, cap. 9.

<sup>8</sup> Entre esta abundante literatura consultar Robert H. Bates y Anne O. Krueger (comps.): *Political and Economic Interactions in Economic Reform*, Oxford and Cambridge , Blackwell, 1993, cap. 10: "Generalizations Arising from the Country Studies", págs. 444-72.

<sup>9</sup> Joan Nelson, ob. cit., "Introducción".

naturaleza de los desequilibrios económicos tuvo una relevancia central para la cuestión que nos ocupa. A lo largo del mismo no solamente se debilitó la creencia en que era posible dominar la emergencia económica con ajustes de corto plazo. También se fue erosionando la antigua confianza en los instrumentos conocidos y probados de la intervención estatal en los mercados y de la industrialización protegida visto que, en su propia dinámica, éstos tendían a prolongar peligrosamente los desequilibrios económicos. Este vacío conceptual fue llenado por las tesis neoliberales, las cuales vieron precisamente en ellos la raíz del problema y ya no la clave de la solución. El ascendiente que fue ganando este diagnóstico abrió las puertas de las agendas de los gobiernos a las reformas estructurales debido a que cuando se logra hacer prevalecer una definición de un problema público se condicionan, al mismo tiempo, las opciones de acción.<sup>10</sup>

Al argumento expuesto, que vincula la fuerza persuasiva del diagnóstico neoliberal a la sucesión de frustraciones cosechadas con la aplicación de ajustes de menor alcance, hay que agregar una precisión adicional. En términos puramente cognoscitivos las tesis que asociaban los problemas macroeconómicos con el comportamiento de las instituciones económicas del patrón de desarrollo hacia adentro y promovido desde el Estado no eran demasiado novedosas hacia mediados de los ochenta. En efecto, ellas habían sido la fuente inspiradora del intento de refundación económica en gran escala ejecutado en Chile bajo la dictadura de Pinochet en la segunda mitad de los setenta.

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

#### *4. El papel de las presiones políticas*

Ahora bien, para completar la respuesta a la pregunta planteada, señalemos que las condiciones de recepción de las reformas estructurales en la agenda de los gobiernos no estuvieron sólo pautadas por la experiencia de ensayo y error que tuvo lugar en el contexto de la emergencia económica. En otras palabras, la opción por la liberalización comercial y las privatizaciones no fue la resultante de un proceso de selección entre alternativas de políticas determinado exclusivamente por su mayor o menor capacidad para ofrecer respuestas consistentes a la crítica coyuntura en que se hallaban las elites

---

<sup>10</sup> Luis Aguilar Villanueva recuerda, a este respecto, que "Quien define es quien decide" es una máxima que quiere subrayar el hecho de que los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de una cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión; en Luis Aguilar Villanueva (comp.): *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Grupo Miguel Ángel Porrúa Editorial, 1993, pág. 52.

gubernamentales. Para prevalecer, las respuestas a las crisis requieren, asimismo, de apoyos políticos. Más concretamente, la alternativa finalmente triunfante es aquella cuyos adherentes tienen el poder suficiente como para transformar sus preferencias en cuestiones de política pública. Este señalamiento nos ubica ante la segunda vía de entrada a la adopción de las reformas estructurales. Razonando desde esta perspectiva, la adopción de las políticas de ajuste estructural aparece como el desenlace de la correlación de poder en el plano internacional y en el plano interno.

El *shock* externo provocó un giro abrupto en la distribución del poder sobre la formación de la agenda económica de los países de la región. Al incrementarse las necesidades financieras de los gobiernos se volvieron insoslayables las demandas y las exigencias de aquellos actores de cuyas decisiones dependía la salud de las cuentas públicas y la actividad económica en su conjunto: los organismos multilaterales de crédito, los bancos y los países acreedores en el marco de las negociaciones de la deuda externa.<sup>11</sup> Entre ellos el mayor protagonismo correspondió de lejos a los Estados Unidos que por medio de una diplomacia informal hecha de premios y castigos supo aleccionar a los países endeudados sobre las ventajas de la cooperación y el riesgo de actitudes confrontativas.<sup>12</sup> Fue así que, urgidas por la necesidad de renegociar la deuda contraída y obtener auxilio financiero, las elites gubernamentales se comprometieron, primero, a drásticos ajustes de corto plazo con el FMI; más tarde, cuando el anuncio del Plan Baker en septiembre de 1985 condensó el nuevo consenso de los acreedores, su compromiso se extendió a los programas de reformas administrados por el Banco Mundial. La condicionalidad asociada a los préstamos de ajuste estructural se convirtió en la correa de transmisión del paradigma neoliberal de desarrollo. Al estar acompañadas por la oferta de asistencia financiera, las reformas estructurales se revistieron, así, de una fuerza persuasiva que silenció las reservas que los líderes de gobierno pudieran tener sobre sus beneficios últimos.

Pero la vulnerabilidad financiera de los gobiernos también se manifestó en sus relaciones con la masa de tenedores de activos líquidos, esto es, los círculos financieros internos: la decisión de éstos de quedarse en la moneda local y el sistema bancario o de fugar sus capitales también era crucial para la suerte de unos presupuestos fiscales estructuralmente desfinanciados. Las presiones externas se articularon, así, hacia adentro, en razón del comportamiento altamente dependiente de estos grupos respecto de la marcha de las negociaciones de la deuda y de la receptividad de los líderes de gobierno a las recomendaciones de política de los acreedores. La opción por las reformas estuvo, pues, también influida por el objetivo de ganarse la aquiescencia de estos sectores, que tenían en sus manos un estratégico poder de veto sobre la suerte de los gobiernos. A propósito, se ha dicho y con razón que, con frecuencia, los líderes de gobierno tienen sus propias motivaciones no estrictamente técnicas para adoptar un determinado paradigma de políticas económicas.<sup>13</sup> Esto es así porque, en principio, ellos no tienen cómo evaluar la pertinencia técnica de los consejos que reciben; sólo pueden juzgar sus resultados. Pero para unos políticos envueltos en el dilema de mantenerse en el poder en medio de una grave emergencia, los resultados que importan no toman la forma de un balance macroeconómico abstracto sino la de uno que sea juzgado

---

<sup>11</sup> Para un examen detallado de la influencia de factores externos consultar Barbara Stallings: "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization and Structural Reform", en S. Haggard y R. Kaufman (comps.): *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1992, págs. 41-88.

<sup>12</sup> Con relación a las estrategias de acreedores y deudores, véase el trabajo de Diana Tussie "La coordinación de los deudores latinoamericanos: ¿cuál es la lógica de su accionar?", *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), vol. 28, n° 109, 1988, págs. 67-87.

<sup>13</sup> Lawrence Whitehead: "Political Explanations of Macroeconomic Management: A Survey", *World Development* (Oxford), vol. 18, 8, agosto de 1990, págs. 1133-1146.

positivamente por los sectores y agencias económicas a los que la crisis fiscal y externa ha convertido en grupos de referencia insoslayables.<sup>14</sup>

Recapitulando, la reorientación de la agenda pública hacia las políticas de cuño neoliberal fue impulsada, de un lado, por los impasses conceptuales y prácticos de la estrategia de desarrollo preexistente y, del otro, por el despliegue efectivo de poderes de presión.<sup>15</sup> En este marco, la decisión en favor de las reformas por parte de los líderes de gobierno descansó sobre dos razones principales. Primero, suministró la promesa de una salida a la crisis ante el resquebrajamiento de las directrices bajo las cuales los países de la región avanzaron en su desarrollo desde la posguerra. Segundo, allanó el camino para obtener el refinanciamiento de la deuda externa y el respaldo de los acreedores internacionales y los grandes grupos económicos locales. Adicionalmente una tercera razón despejó el camino hacia el ajuste estructural; la opción por las reformas sirvió para que los líderes de gobierno racionalizaran decisiones de política impuestos por la propia emergencia económica. Así, el desmantelamiento de las funciones tradicionales de promoción económica y de regulación estatal pudo ser defendido como un esfuerzo por economizar las debilitadas capacidades fiscales y administrativas del sector público. En la situación de penuria financiera en que se hallaron los países, los requisitos para una intervención estatal de cuño desarrollista se volvieron imposibles de llenar. De manera tal que las distintas elites gubernamentales, haciendo de la necesidad virtud terminaron abriendo paso pragmáticamente a los cursos de acción de las políticas de liberalización económica, en principio, menos exigentes para las capacidades estatales.

### 5. *Un reformismo pragmático*

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

Así en Bolivia, el presidente Paz Estenssoro y el arquitecto del programa de reformas, el ministro de Planeamiento Gonzalo Sánchez de Losada, justificaron la que llamarían la Nueva Política Económica introducida en 1985 como un instrumento para reconstruir el Estado. Es ilustrativa al respecto la declaración de Sánchez de Losada cuando afirmó: "Más que un programa estrictamente económico, la NPE es un plan político que tiende al restablecimiento de principios fundamentales de la República, en ausencia de los cuales se corre el riesgo de precipitarse por el camino de la desintegración del Estado

---

<sup>14</sup> Seguimos aquí a Robert Bates en su comentario, en John Williamson (comp.): *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, 1994, págs. 29-34.

<sup>15</sup> Una discusión de las interpretaciones del ascendiente alcanzado por las tesis neoliberales se encuentran en Thomas J. Biersteker: "The 'Triumph' of Neoclassical Economics in the Developing World: Policy Convergence and Bases of Governance of the International Economic Order" en James N. Rosenau y E. O. Czempiel (comps.): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1993, págs. 102-131.

Nacional".<sup>16</sup> Quizá la situación hiperinflacionaria en que se hallaba entonces Bolivia explique una declaración semejante, y, en consecuencia, disminuya su significación como testimonio más general de la perspectiva desde la cual los líderes de gobierno en la región encararon la opción por las reformas. Sin embargo, en una coyuntura asimismo difícil -aquella en la que Miguel de La Madrid accedió a la presidencia de México en 1982-, también una visión afín fue articulada con parecido énfasis: nos referimos a la idea de la rectoría del Estado en la estrategia de desarrollo, tan central en la tradicional retórica de la política mexicana. A pocos meses del estallido de la crisis de la deuda externa y en la víspera del lanzamiento del ajuste económico, La Madrid sostendrá: "Dirigir el proceso de desarrollo es responsabilidad fundamental del Estado Mexicano, sus atribuciones en esta materia son irrenunciables y necesarias para cumplir con el proyecto constitucional de nacionalismo, democracia plural y economía mixta".<sup>17</sup>

Testimonios como éstos, que colocan el lanzamiento de las nuevas políticas de reforma en el marco de la ratificación de orientaciones más permanentes, abundan en las diversas experiencias nacionales. Con estos testimonios en la mano es posible cuestionar una imagen en la que suelen coincidir tanto los que aplauden como los que critican el rumbo de la transformación económica en marcha. Se trata de aquella imagen que presenta el proceso de cambio como la realización de un libreto que apunta a crear un orden económico futuro cuyos rasgos se conocen de antemano. Que un libreto semejante circule -bajo la forma del *Washington Consensus*- y que presida los discursos oficiales y las negociaciones con la comunidad financiera no significa, creemos, que suministre el ángulo adecuado para reconstruir la trayectoria de los cambios estructurales.

Más atrás nos referimos a la entrada de las reformas estructurales en la agenda de los gobiernos como el desenlace de un proceso de aprendizaje negativo. Elaborando a partir de esta idea queremos proponer ahora una imagen del desenvolvimiento del cambio estructural distinta de la que acabamos de evocar. Así entendemos que, en las circunstancias en las que debieron actuar, las elites gubernamentales actuaron motivadas no tanto por la perspectiva de un punto de llegada como en función de los dilemas del presente. Consecuentemente, la opción por las reformas estructurales no fue el producto de la eficacia propia del libreto del *Washington Consensus* sino de las limitaciones del paradigma de desarrollo precedente para ofrecer salidas a la emergencia económica. Más concretamente, sin los problemas fiscales y externos de los años ochenta muy probablemente la influencia de las ideas neoliberales no habría sido tan poderosa.<sup>18</sup>

Con todo, nos parece, sin embargo, que no debiera sobredimensionarse esa influencia. Colocadas en el contexto en que fueron decididas, las políticas de privatizaciones, de apertura comercial, de reforma de los presupuestos públicos fueron respuestas adaptativas a los desafíos puestos por el cambio de las circunstancias económicas. Extraídas del repertorio de recomendaciones del paradigma neoliberal, dichas políticas

---

<sup>16</sup> Sobre Bolivia, véase Juan Antonio Morales: "Política económica en Bolivia después de la transición a la democracia", en J. A. Morales y Gary Mc Manon (comps.): *La política económica en la transición a la democracia*, Chile, CIEPLAN, 1993, págs. 97-316.

<sup>17</sup> Con respecto a México la cita es de Ben Ross Schneider: "La política de privatización en Brasil y México: Variaciones sobre un tema estatista", *Foro Internacional*, México, julio-septiembre de 1990, págs. 5-37.

<sup>18</sup> Una literatura reciente, escrita en los años noventa, suele mencionar que el colapso del comunismo facilitó también la gravitación de las ideas neoliberales. A propósito nuestra opinión es que, primero, éste es un acontecimiento histórico posterior al período en que dichas ideas comenzaron a permear la agenda de los gobiernos, *circa* 1985, y no corresponde, pues, adjudicarle un efecto retroactivo; segundo, que su impacto pudo haber sido efectivo en los medios de la izquierda latinoamericana pero no es en ellos donde se recluían típicamente los líderes de gobierno de la región y, tercero que, en todo caso, la lección que se desprende del colapso de los sistemas de economía planificada está contrarrestada por el atractivo que ejerce en los círculos desarrollistas de América latina la experiencia exitosa de los países del Sudeste asiático, en los que se ponderan sobre todo las políticas activas promovidas por el Estado.

adquirieron luego un valor instrumental propio, de manera tal que su adopción por los líderes de gobierno no implicó que éstos hicieran suyas todas las implicaciones de aquel paradigma. En verdad, las reformas estructurales pasaron a ser parte integrante de un clima de época, como lo habían sido en los años treinta y cuarenta las políticas de sustitución de importaciones y de promoción del crecimiento por medio de la acción estatal. Durante esos años la existencia de empresas públicas y la protección y subsidios a la industria no constituyeron criterios que permitieran distinguir entre gobiernos de distinto signo político-ideológico porque en materia de instituciones económicas los liberales, los populistas y los desarrollistas compartían un mismo consenso. En los tiempos poscrisis de la deuda externa, la venta de activos estatales o el énfasis en la competitividad del aparato productivo tampoco han servido para discriminar dentro del arco de las administraciones gubernamentales y esto por las mismas razones, ya que condensan la nueva cultura económica forjada en respuesta a los problemas también nuevos ante los que se encontraron los países de América latina.

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



## Capítulo 2

### El lanzamiento político de las reformas estructurales

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

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

La tesis que asociaba autoritarismo y reformas se respaldaba en las experiencias exitosas de modernización bajo tutela militar, de las que Brasil era en la región la ilustración más sobresaliente. A fines de los setenta, la tesis encontró un nuevo respaldo en experiencias de transformación, de vastos alcances pero de un signo opuesto, como fueron las liberalizaciones económicas lanzadas por las dictaduras militares del Cono Sur. Descansando sea en los autoritarismos desarrollistas, sea en los autoritarismos de mercado, la opinión prevaleciente en la época era escéptica acerca de la posibilidad de que actores estatales dentro de regímenes democráticos pudieran movilizar la capacidad de gobierno necesaria para reformar las instituciones económicas existentes.

Los años siguientes forzaron una revisión de la afinidad postulada entre la puesta en marcha de grandes cambios económicos y los regímenes autoritarios.<sup>1</sup> En efecto, y como las diversas experiencias nacionales que consideramos lo muestran, vastos programas de reformas estructurales fueron lanzados por líderes de gobierno popularmente electos. A la luz de estos ejemplos se hizo evidente que la simple dicotomía entre autoritarismo y democracia no discriminaba respecto de la existencia o no de un recurso clave para iniciar políticas de transformación, como es el grado de autonomía institucional a disposición de las elites gubernamentales. Para capturar esta dimensión se hizo necesario dirigir la atención a la distribución del poder institucional dentro de las estructuras de gobierno establecidas por los arreglos constitucionales.

En este sentido, hay que destacar que las constituciones y las prácticas constitucionales informales en los países de la región han exhibido un grado de flexibilidad suficiente como para otorgar a los líderes de gobierno recursos para llevar adelante sus políticas, facilitando su autonomía con relación a las presiones inmediatas de los grupos sociales y políticos. Dichos mecanismos incluyen los poderes de emergencia otorgados al Ejecutivo

---

<sup>1</sup> Robert Kaufman y Barbara Stallings: "Debt and Democracy in the 1980. The Latin American Experience", en B. Stallings y R. Kaufman (comps.): *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1989, págs. 201-223.

para afrontar crisis nacionales, como el estado de sitio. Además de estos poderes, las constituciones conceden a la presidencia facultades legislativas, como los decretos, el poder de veto y de iniciar legislación. A todos estos mecanismos hay que agregar también la posibilidad de la delegación de autoridad de decisión por parte de las asambleas legislativas en favor de la presidencia. En síntesis, un rápido recorrido por las disposiciones constitucionales de los regímenes democráticos de América latina permite concluir que garantizan, directa o indirectamente, al Ejecutivo una amplia gama de atribuciones con las cuales ejercer y fortalecer su autonomía decisional.<sup>2</sup>

Es preciso subrayar, no obstante, que el inventario de los atributos constitucionales es una guía todavía insuficiente para apreciar el margen de acción con el que cuenta el Ejecutivo en los sistemas de gobierno de la región. El fenómeno de la primacía de la presidencia desborda los textos legales y hunde sus raíces en una trayectoria histórica que, a lo largo del tiempo, ha ido acumulando recursos y sobre todo expectativas sociales en el vértice unipersonal del ordenamiento gubernamental. En América latina la idea de gobierno se asocia habitualmente a la de una presidencia activa.<sup>3</sup>

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

Respecto de la primera, se trata de una ya mencionada en otros tramos de este trabajo, una situación de crisis colectivamente percibida. Sus efectos político-institucionales se manifiestan a través de tres canales principales. Primero, las crisis tienen el efecto de desacreditar las posturas y las ideas de la administración anterior y predispone a la opinión pública a conceder a quienes acceden al gobierno un amplio mandato para actuar sobre la emergencia. Segundo, las crisis instalan un sentido de urgencia que fortalece la creencia de que la falta de iniciativas sólo puede agravar las cosas; en estas circunstancias, los escrúpulos acerca de los procedimientos más apropiados para tomar decisiones dejan paso a una aceptación de decisiones *extra-ordinarias*. Tercero, las crisis no sólo agudizan los problemas colectivos sino que generan además un extendido temor por el alza de los conflictos sociales y amenazas al orden institucional. Todo ello amplía los márgenes para la acción de los líderes de gobierno e intimida a las fuerzas de oposición. Cuando estos varios mecanismos que las crisis ponen en movimiento se combinan, se genera una demanda de gobierno que permite a la presidencia echar mano a los recursos institucionales necesarios para concentrar la autoridad de decisión, adoptar

---

<sup>2</sup> Con relación a las prerrogativas presidenciales véase, entre otros, John Carey y Matthew Shugart: *Presidents and Assemblies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

<sup>3</sup> Esto se ha traducido, según Ana María Mustapic: "por un lado, en el establecimiento de normas que refuerzan la gravitación del Ejecutivo y, por otro, en una extendida expectativa que considera dicha gravitación, o su ausencia, la piedra de toque de la salud del proceso decisorio. Esto significa que la arquitectura institucional tiene incorporado un sesgo en detrimento de una participación más central del Congreso", en "El papel del Congreso en América Latina", *Contribuciones*, 4, Fundación Konrad Adenauer, 1997.

políticas elaboradas en el sigilo de los gabinetes tecnocráticos e imponer un trámite expeditivo a su promulgación.<sup>4</sup>

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

Destaquemos, sin embargo, que las incógnitas institucionales de la política de transformación no se despejan todas apelando a los poderes de excepción formales y paraconstitucionales del Ejecutivo. En verdad, lo que importa conocer son las oportunidades de veto existentes en el proceso decisorio, esto es, todas las instancias por las que una política pública debe pasar y conseguir la autorización para ser decidida e implementada.<sup>5</sup> Hay medidas que pueden ser tomadas en el ámbito de la presidencia: para ellas, la decisión del Ejecutivo es la decisión final. Un ejemplo es la reducción de los aranceles con vistas a la apertura comercial externa. Hay otras que requieren la aprobación legislativa: en este caso, el *locus* del proceso decisorio se traslada de la sede del Congreso y deposita en sus miembros el poder de abrir paso o de bloquear las iniciativas del Ejecutivo. Éste es el *status* de la mayoría de las políticas de reforma ya que promueven cambios en la legislación que regula las instituciones económicas, como son las privatizaciones o la reforma de la seguridad social, por ejemplo.

Aquí es cuando cobra relevancia la segunda variable que influye sobre el espacio político de los gobiernos, el monto y la cohesión de sus apoyos legislativos. En efecto, la eficacia de las oportunidades de veto existentes a lo largo del proceso decisorio se manifiesta en

---

<sup>4</sup> Sobre este punto, Juan Carlos Torre: "América Latina, el gobierno de la democracia en tiempos difíciles", *Doc. de Trabajo*, n° 122, Instituto Di Tella, CIS, Buenos Aires, julio de 1994; una versión anterior fue publicada en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n° 74, octubre-diciembre de 1991. Respecto de la dinámica política entre crisis y reformas véase John T. S. Keeler: "Opening the Window for Reform. Mandates, Crises and Extraordinary Policymaking", *Comparative Politics Studies*, 25, 4, enero de 1993, págs. 433-486. Al respecto, Keeler señala que "la crisis crea un sentido de urgencia que descansa en el supuesto de que los problemas ya de por sí serios pueden exacerbarse si no se hace nada. Ese sentido de urgencia puede contribuir a que se dejen de lado la cautela y/o la preocupación, por los procedimientos que observan los funcionarios tanto del ejecutivo como del legislativo (y del poder judicial también) durante tiempos más apacibles y permite la aceptación inusualmente rápida y acrítica de propuestas de reforma que apuntan a resolver la crisis". Un ejemplo clásico de esta dinámica sugiere Keeler es el que provee el relato de J. M. Burns sobre el alumbramiento del New Deal de F. D. Roosevelt, cuando el congreso debió tratar la ley de emergencia bancaria: "Completado por el presidente y sus asesores a las dos de la mañana, el proyecto de ley estaba todavía en borrador. Sin embargo, aun durante los magros 45 minutos asignados al debate en el recinto, se escucharon voces reclamando 'Hay que votar', 'Hay que votar'... La Cámara aprobó prontamente el proyecto a mano alzada; el Senado lo hizo unas pocas horas después; el presidente lo promulgó con su firma a las nueve de la mañana", en J. M. Burns: *Roosevelt: the lion and the fox*, Nueva York, Harcourt Brace, 1956, págs. 166-167.

<sup>5</sup> Estos aspectos han sido destacados por Ellen M. Immergust al señalar: "Las normas constitucionales y los resultados electorales crean diferentes restricciones a la capacidad de los gobiernos para adoptar nuevas políticas. Estos obstáculos políticos e institucionales orientan el proceso decisorio por caminos distintos en los diferentes sistemas políticos. Las oportunidades de veto son las que determinan si una instancia efectiva de decisión será el poder ejecutivo, la arena legislativa o la arena electoral. Los mecanismos específicos de veto definen con precisión cuáles son los actores que tienen el poder de ratificar o rechazar las políticas propuestas", Ellen M. Immergust: "The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland y Sweden", en S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstrech (comps.): *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992. Consultar también George Tsebelis: "Decision Making in Political Systems: Veto players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, 25, 1995, pág. 289-325.

el caso de que existan puntos de vista discrepantes a propósito de una política de reforma y sus efectos distributivos. Al respecto, los resultados electorales y el comportamiento de los partidos y sus representantes hacen una diferencia. Si el Ejecutivo cuenta con una mayoría legislativa estable y disciplinada, la probabilidad, de que una iniciativa suya sea anulada es muy baja. De allí que, aunque para autorizar una política pública la Constitución requiera la intervención legislativa, la existencia de apoyos partidarios en el Congreso diluye la lógica institucional de la separación de poderes y confirma, en los hechos, la preeminencia del Ejecutivo sobre el proceso decisorio. La capacidad de movilizar mayorías legislativas, sea por medio del control del propio partido o a través de acuerdos con otras fuerzas define, pues, el margen, que tienen los líderes de gobierno para lanzar reformas económicas.

Las dimensiones reseñadas hasta aquí representan, todas sumadas, una clave retrospectivamente importante para explicar la correlación positiva observada entre regímenes democráticos y grandes cambios económicos en la última década. Por su inquietante persistencia ante los intentos por dominarla, la emergencia económica que siguió a la crisis de la deuda externa representó un fuerte incentivo para la adopción de políticas de ajuste estructural por las elites gubernamentales. Colocadas ante ese desafío, el problema que éstas debieron resolver según la ajustada visión de James Malloy fue cómo generar a partir del marco institucional y político existente los recursos necesarios para decidir, rápida y eficazmente, dichas políticas.<sup>6</sup> A continuación reconstruiremos esa experiencia a través de la perspectiva que nos ofrecen los distintos casos nacionales.

### 1. Bolivia

En Bolivia el uso del decreto presidencial revistió un claro simbolismo político como expresión del despliegue de la autoridad discrecional del Ejecutivo.<sup>7</sup> El 29 de agosto de 1985, a través del decreto 21.060 el gobierno del recién electo presidente Víctor Paz Estenssoro introdujo la Nueva Política Económica, sorprendiendo a sus partidarios y a los grupos de izquierda que habían apoyado su designación. La NPE imprimió un giro radical a la estrategia de desarrollo liderada por el Estado establecida 33 años antes por su propio partido, el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) entonces en el gobierno, y proseguida luego por sucesivas administraciones. Combinando drásticas medidas de estabilización con reformas estructurales, el programa permitió que la salida de la situación hiperinflacionaria en que se hallaba el país fuera casi inmediata. La estabilización alcanzada logró, asimismo, sostenerse en el tiempo de manera tal que, a pesar de sus costos distributivos, la NPE se ganó una aceptación mayoritaria en la opinión pública. Cinco años más tarde, en 1989, el nuevo presidente electo, Jaime Paz Zamora, del MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria), la hizo suya en sus rasgos generales; para darle un signo distintivo, en enero de 1990 Paz Zamora, sugestivamente, reemplazó el decreto 21.060 por otro, el 22.407, por el cual se ratificaron las reformas neoliberales en curso y, a la vez, también un estilo de gestión gubernamental fundado en los poderes de excepción de la presidencia.

La reseña de la experiencia boliviana sería parcial si sólo señalara que la intervención de Paz Estenssoro se limitó a utilizar la demanda de gobierno que se elevaba desde una opinión pública conmocionada por la hiperinflación para reforzar con ella un estilo decisorio condensado en el decreto presidencial. En rigor, desde un punto de vista institucional, la pieza clave en el lanzamiento de la Nueva Política Económica fue el acuerdo político de Paz Estenssoro con Hugo Banzer, el jefe del principal partido de

---

<sup>6</sup> James Malloy: "Política económica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais", en Lourdes Sola (comp.): *Estado, Mercado e Democracia*, San Pablo, Paz e Terra, 1993, págs. 99-126.

<sup>7</sup> Seguimos aquí al trabajo de Gamarra ya citado en nota 6, pág. 19.

oposición, ADN (Acción Democrática y Nacionalista), en el llamado Pacto de la Democracia. El acercamiento entre ambos líderes políticos lo facilitó la adopción por Paz Estenssoro de capítulos importantes del programa económico de Banzer. Pero la situación que motorizó el acuerdo fue la tradicional fragmentación del cuadro partidario boliviano, la cual amenazaba con precipitar a la nueva administración en el conflicto entre un ejecutivo débil y una legislatura dominada por la oposición, en donde ya habían naufragado los intentos de estabilización económica del anterior gobierno encabezado por Hernán Siles Suazo (1982-1985).

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

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

## 2. Argentina

Una revisión de las otras experiencias nacionales nos provee nuevos ejemplos de la importancia que revisten los apoyos políticos del Ejecutivo para despejar el camino de las reformas a través de las instituciones. Ampliando lo dicho hasta aquí subrayemos que las políticas económicas difieren en cuanto a los requerimientos formales que imponen sobre los mecanismos de decisión de los gobiernos: no es lo mismo decidir una devaluación que

iniciar un programa de privatizaciones. Más específicamente, las decisiones macroeconómicas de los planes de estabilización comportan menos exigencias: generalmente, están dentro de las competencias del Ministerio de Economía y del Banco Central y pueden ser adoptadas por un pequeño número de altos funcionarios y refrendadas luego por un decreto presidencial. Con frecuencia no ocurre lo mismo con los programas de reformas estructurales, que involucran cambios en la legislación vigente y, por consiguiente, demandan la formación de mayorías parlamentarias para su promulgación. Decimos que esto sucede con frecuencia pero no siempre porque dicho requisito no se aplica a todas las iniciativas de reforma por igual. Este señalamiento es una buena vía de entrada a las vicisitudes institucionales de las políticas de transformación económica en Argentina.<sup>8</sup>

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

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

El relanzamiento y profundización de las reformas se produjo en un contexto caracterizado por dos componentes principales. El primero fue la explosión hiperinflacionaria; que sacudió la economía argentina a mediados de 1989 y que provocó literalmente el derrumbe de las finanzas públicas. Por entonces, a una situación fiscal deteriorada, un creciente endeudamiento gubernamental a tasas y plazos desfavorables y reservas internacionales a niveles mínimos se sumó la incertidumbre generada por las elecciones presidenciales del mes de mayo. En este contexto, las autoridades se vieron en dificultades para gobernar. Fue así como el presidente Alfonsín decidió renunciar cinco

---

<sup>8</sup> Seguimos aquí al trabajo de Torre y Palermo ya citado en nota 6, pág. 19.

meses antes de terminar su mandato legal, precipitando la asunción de Carlos Menem, electo en los comicios. Ante el potencial de aniquilamiento político que exhibía la crisis económica, el nuevo presidente de origen peronista, sorprendiendo a amigos y adversarios por igual, dejó de lado el programa populista al que debía en gran parte su victoria electoral. En su lugar, adoptó la política de estabilización y liberalización económica en pos de la aquiescencia de los principales agentes económicos, internos y externos que disponían de un insoslayable poder de veto sobre los mercados y la sustentabilidad política del flamante gobierno.

El segundo componente del contexto en que se adoptan las formas fue la relación de Menem con el movimiento peronista y la coalición de gobierno. En retrospectiva, la opción de Menem en favor de la liberalización económica no fue el elemento determinante en el desenlace de la coyuntura crítica de 1981. De hecho, la crisis de las finanzas públicas y la necesidad de ganar reputación frente a la comunidad de negocios lo condujeron en esa dirección. En verdad, lo que marcó la diferencia crucial desde el punto de vista político fue que pudiera abandonar las banderas desarrollistas y distribucionistas del peronismo sin perder por ello el respaldo de sus partidarios. La razón de esta exitosa reconversión ideológica habría que buscarla en las mismas causas que suscitaban las reservas iniciales de los empresarios, sus credenciales políticas. Menem había resultado victorioso, primero dentro de su partido y luego en las elecciones presidenciales, levantando consignas populistas de hondo arraigo en el peronismo. Con su victoria, por primera vez después de la muerte de Perón en 1974, el peronismo se había unificado en torno de un liderazgo aceptado por todas las corrientes. Por consiguiente, cuando llegó al gobierno lo hizo llevando consigo el capital político necesario para legitimar sus nuevas opciones de política. Las innovaciones que produjo en las políticas y las alianzas una vez en la presidencia, efectuadas por un líder político sin las credenciales de Menem, difícilmente hubieran tenido la misma acogida. En línea con una antigua paradoja de la política, según la cual los líderes de izquierda pueden adoptar políticas de derecha sin atraerse la condena de la izquierda (y viceversa), el viraje de Menem probó que un presidente de origen populista podría lanzar una estrategia económica y política no populista, y salir airoso en el intento.

Hay que destacar, no obstante, que el nuevo rumbo económico y político de Menem provocó tensiones dentro del movimiento peronista, pero los disidentes no tuvieron alternativas políticas para canalizar su disconformidad. Algunos sindicatos y militantes presionaron en favor de estrategias de confrontación. Sin embargo, la mayoría de los peronistas se mostró poco inclinada a seguir un curso de acción que podría poner en peligro el acceso a los recursos del patronazgo estatal. Menem explotó esta actitud y, aplicando de manera selectiva premios y castigos, logró mantener bajo control el movimiento. De este modo, pudo formar una poderosa coalición de gobierno en la que reunió el poder institucional de la mayoría electoral peronista con el respaldo de los núcleos más expresivos del poder económico.

Retomando la referencia a las reformas señalemos que, junto a las medidas para actuar sobre la crisis hiperinflacionaria, el gobierno de Menem lanzó dos grandes iniciativas de cambio estructural. Aludimos a la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado. La primera asestó un golpe frontal al corazón del capitalismo asistido que se desarrolló desde la posguerra, suspendiendo los regímenes de promoción industrial, regional, de exportaciones y de compras del Estado; a su vez, la Ley de Reforma del Estado marcó el comienzo del fin de otro de los pilares del patrón de desarrollo preexistente, al fijar el marco normativo para la privatización de empresas públicas. Estas dos iniciativas fueron aprobadas por el Congreso en tiempo récord. La rápida aprobación fue posible debido a la cooperación política promovida por el contexto de emergencia institucional. El Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical concertaron un acuerdo que

se ocupó de los arreglos para la transferencia anticipada del mandato de Alfonsín a Menem, así como de las pautas de la cohabitación de los dos partidos en el período de transición. El acuerdo incluyó el compromiso de facilitar la sanción de la legislación económica en emergencia que el nuevo gobierno enviara al Congreso.

La Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado, que comportaban la convalidación general de un considerable número de iniciativas puntuales, implicaron un elevado grado de delegación de poder. En efecto, en virtud de la delegación de facultades legislativas hecha por el Congreso, el Ejecutivo logró un verdadero cheque en blanco con relación a aspectos centrales de las reformas económicas. En los hechos, el Congreso le otorgó a la presidencia los poderes institucionales necesarios para que pudiera prescindir de la propia asamblea legislativa a la hora de implementar el nuevo curso económico.

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

El corolario que se desprende de las experiencias de Bolivia y Argentina es que los niveles más elevados de autonomía decisional de la presidencia que las situaciones de emergencia económica promueven y a la vez legitiman, requieren del respaldo estable de coaliciones de gobierno para ser duraderamente efectivos. En rigor, es plausible -las ilustraciones abundan- que en ausencia de dicho respaldo el Ejecutivo pueda intervenir en primera persona en coyunturas de crisis con medidas de excepción rápidas y eficaces. Pero la sustentabilidad de dicha intervención depende de recursos políticos menos contingentes que los que resultan del mandato plebiscitario que se gesta en los climas propicios de incertidumbre colectiva: aludimos a los recursos políticos que los líderes de gobierno estén en condiciones de generar a partir del sistema de representación partidaria existente. Los ejemplos recién evocados ilustran bien este punto. En Bolivia, la división relativamente equilibrada del cuadro partidario creó incentivos para forjar acuerdos de gobierno. En Argentina, el desenlace electoral de la disputa por la presidencia dentro de un formato acentuadamente bipartidista le dio, alternativamente, a las dos principales fuerzas políticas las mayorías legislativas para secundar las iniciativas del Ejecutivo. Cuando en este contexto se introduce el caso de Brasil el contraste es manifiesto y, con él, lo son también los problemas de la gobernabilidad del ajuste estructural.

### 3. *Brasil*

En Brasil la tarea de formar las coaliciones de gobierno indispensables para iniciar y sostener las políticas de ajuste estructural se desenvuelve en condiciones altamente desfavorables desde el retorno de la democracia.<sup>9</sup> De allí el desplazamiento que se

---

<sup>9</sup> Seguimos aquí al trabajo de Sola ya citado en nota 6, pág. 19.



produjo en el lugar ocupado por el país en los casilleros de la política comparada. En efecto, de ser el ejemplo conspicuo de las experiencias de concentración autoritaria del poder de decisión al servicio de grandes cambios económicos durante los años setenta, Brasil pasó a ser desde mediados de los ochenta el país que mejor ha expuesto las dificultades de las autoridades democráticas en reunir y mantener la capacidad de gobierno para encarar los problemas de la emergencia económica.

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

Esta descentralización del poder institucional ha sido muy débilmente compensada por la acción de mecanismos de agregación política, sean éstos líderes de alcance nacional o grandes partidos relativamente cohesionados. Más bien, la combinación de una legislación que alienta el multipartidismo y un sistema electoral de tipo proporcional puro eleva habitualmente al Ejecutivo a presidentes que carecen de sólidas mayorías parlamentarias. Aquí no radica, empero, el obstáculo mayor que se alza a la hora de movilizar los apoyos a las políticas gubernamentales: de hecho, se ha logrado con frecuencia articular fórmulas de cooperación entre partidos. En verdad, el obstáculo que conspira contra la estabilidad de las coaliciones de gobierno proviene de la débil consistencia de los partidos como organizaciones políticas. En el nivel manifiesto esto se expresa en la compleja trama de negociaciones necesaria para disciplinar a los bloques parlamentarios, cuyos integrantes actúan en función de intereses que son primero individuales y corporativos, recién luego partidarios y sólo en último término dictados por la coalición de la que son parte. En un escenario semejante, el espacio político a disposición del Ejecutivo no garantiza otra cosa que la formación de coaliciones parlamentarias *ad hoc*, de acuerdo con las necesidades del momento, las cuales aportan a las iniciativas del gobierno un acompañamiento oneroso por sus altos costos de negociación.

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

En esta trayectoria, que erosionó el capital de confianza de sucesivas administraciones - José Sarney (1985-1990) y Fernando Collor (1990-1992)- la mencionada reforma constitucional de 1988 fue un hito importante: los cambios que introdujo amplificaron los problemas de gobernabilidad ya apuntados con relación al sistema de partidos.

Concebida idealmente a partir de la crítica a “la presidencia imperial” del pasado régimen autoritario, la reforma comportó una redistribución del poder institucional en favor del Congreso y de los estados regionales. Esta transferencia de porciones claves del proceso decisorio hacia los ámbitos institucionales que mejor reflejaban la por demás acentuada multipolaridad del sistema político y económico de Brasil incorporó, previsiblemente, obstáculos adicionales a la gestión política de la emergencia.

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

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

En un país en que el proyecto desarrollista era ampliamente compartido, tanto a derecha como a izquierda, donde descansaba sobre fuertes intereses creados y, además, estaba asociado a un desempeño comparativamente exitoso, ese nuevo consenso postulaba previsible-mente una reconversión gradual en el tiempo. En esto habría de diferenciarse de las tendencias más radicalizadas en los ritmos y alcances de las reformas observadas en otros países. Otro rasgo distintivo destacado por Lourdes Sola es que el impulso a las reformas provino de las agencias del aparato estatal que tenían a su cargo llevar adelante las directrices de la estrategia desarrollista.<sup>10</sup> Dentro de esas agencias tecnocráticas, tradicionalmente protegidas de las presiones del sistema partidario y los intereses organizados, a fines de los años ochenta tuvo lugar un intenso debate. La dramática reducción del ahorro público, las vicisitudes de la crisis fiscal y los fallidos intentos por superarla, la percepción de los desafíos colocados por nuevos paradigmas tecnológicos. Todo ello modificó los marcos bajo los que operaban convirtiéndolas en puestos de observación privilegiados de los *impasses* del patrón de desarrollo existente. Fue así como a raíz de esos debates y del subsecuente reajuste intelectual comenzaron a elaborarse las primeras propuestas de cambio en el terreno de las políticas comercial e

---

<sup>10</sup> Con relación a las claves del gradualismo de las reformas en Brasil, véase María Herminia Tavares de Almeida: "Pragmatismo por Necessidade: Os Rumos da Reforma Económica no Brasil", *Dados* (Río de Janeiro), vol. 39, n° 2, 1996, págs. 213-234.

industrial y de las empresas públicas que Collor hizo suyas al llegar a la presidencia, para transformarlas en ejes de la agenda de gobierno.

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

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

#### *4. México*

Los avatares en el lanzamiento de las políticas de ajuste estructural que hemos descrito sumariamente tuvieron un rasgo en común: se produjeron en el marco de estructuras políticas competitivas. Éste no fue, por cierto, el caso de México. En este país, detrás de la fachada de un régimen formalmente democrático, se levantó un sistema cerrado de distribución y transmisión del poder que, históricamente, colocó a las elites dirigentes al abrigo de los controles institucionales de la política competitiva.<sup>11</sup> En México, el esquema de ejercicio del poder gubernamental descansó en dos ejes principales: el monopolio del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sobre la arena electoral y el control oficial sobre las organizaciones que nuclean a los trabajadores y los campesinos. A estos dos ejes hay que agregar la densa red de relaciones clientelistas que penetran los más variados intersticios de la estructura social y consolidan informalmente el sólido predominio de un régimen político que se distinguió en América, latina por su estabilidad.

Durante la crítica coyuntura abierta por la crisis de la deuda externa esta peculiaridad de México se puso una vez más de manifiesto. A través de la región, las estructuras políticas existentes se vieron en dificultades para gestionar la emergencia económica. Numerosos

---

<sup>11</sup> Seguimos aquí el trabajo de Heredia ya citado en nota 6, pág. 19.

fueron los poderes establecidos que cayeron, otros nuevos los reemplazaron, en un proceso que comportó cambios en el personal político e, incluso, cambios de régimen, con el tránsito desde el autoritarismo a la democratización política. Entretanto, en México, el orden político sobrellevó los desafíos y logró preservar su continuidad institucional.

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

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

En términos comparativos, el interrogante acerca de la capacidad de las elites gubernamentales para decidir y sostener en el tiempo el proceso de transformación económica recibió en México una respuesta más rotunda y consistente. Sin embargo, como apuntamos antes, la naturaleza de dicha transformación fue, en un principio, vagamente definida: sólo se esclareció a lo largo de un difícil aprendizaje que, según ocurriera también en los demás países, estuvo pautado por falsos comienzos, vacilaciones e inesperados contratiempos. En este sentido, pero ahora en lo referido a las

políticas económicas, el año 1987 constituyó igualmente un momento de inflexión. Al cabo de cinco años de gestión de la emergencia y de dos intentos de estabilización centrados en la ortodoxia fiscal y monetaria, a fines de 1987 se produjo un abrupto deterioro de la situación económica, motorizado por factores internos y externos, que hizo perfilar en el horizonte el riesgo de la hiperinflación.

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

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

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

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

cambio estructural, que adquirió a partir de entonces un alcance más integral y un ritmo más acelerado.

La experiencia de la concertación social en México merece un comentario adicional porque sirve para poner de manifiesto algunos de los problemas del gobierno político de la transformación económica. A comienzos de los ochenta las estrategias de concertación social, como técnicas políticas para arribar a soluciones cooperativas ante los conflictos macroeconómicos, fueron objeto de frecuentes debates políticos y académicos. Las discusiones concluyeron regularmente poniendo en duda su viabilidad política, utilizando argumentos extraídos de las experiencias conocidas en los países europeos. Así se destacó que en la región es difícil encontrar organizaciones de cúpula con una envergadura y una cohesión comparable a las que sirvieron de plataforma a los casos exitosos de pactos sociales en el viejo continente. En la mayoría de los países de América latina las asociaciones corporativas -se sostuvo- carecen de una alta densidad organizacional y se hallan fragmentadas en facciones rivales que buscan imponerse unas a otras en la busca del apoyo de las bases.<sup>12</sup> Estas limitaciones son, en general, verdaderas aunque, a nuestro juicio, no fueron en su momento las más relevantes.

Creemos, más bien, que lo que conspiró contra la viabilidad política de las propuestas de concertación social fue que asumieron como un dato aquello que, en rigor, constituyó el problema, esto es, la existencia de un centro de poder en condiciones de tomar a su cargo la tarea de organizar los acuerdos, en otras palabras, una autoridad estatal efectiva.<sup>13</sup> En efecto, en la América latina de los tiempos de la emergencia la figura que se recortó a menudo en el vértice de] poder público fue la de unas elites gubernamentales al frente de unas instituciones estatales debilitadas, y sin otros medios para coordinar la salida de la crisis que los recursos del liderazgo político y los poderes de excepción de la presidencia. En ese contexto, la aplicación de esos recursos y esos poderes a la reconstrucción de un principio de autoridad estatal se tradujo en un primer y drástico movimiento de exclusión o, al menos, de distanciamiento de los actores políticos y los grupos sociales de los ámbitos de formación de las decisiones públicas. Tal fue el resultado de los acuerdos en las alturas de los jefes políticos Paz Estenssoro, Banzer, Paz Zamora en Bolivia, de la manipulación de las lealtades del partido de gobierno por parte de Menem en Argentina, de la táctica de fuga hacia adelante desplegada por Collor en Brasil. Distintas fueron las condiciones iniciales en México y también lo fue el desenlace. Allí la elite político-tecnocrática en el gobierno contó con un régimen político cuya solidez distintiva en la región no fue afectada por la emergencia y siguió nutriéndose de la capacidad de articulación provista por estructuras corporatistas de control vertical de intereses sociales. Constituyó, pues, una reveladora ironía que se lograra reunir la autoridad efectiva para llevar a cabo una experiencia de concertación social -no exenta, por cierto, de ritualismo en el país donde las cuestiones relativas a la generación, mantenimiento y circulación del poder institucional se resolvían a espaldas de los desafíos del pluralismo político.

---

<sup>12</sup> A propósito del debate académico sobre los pactos sociales, véase Stephan Haggard y Robert Kaufman: *The Political Economy of Democratic Transitions*, New Jersey, Princeton University Press, 1995, págs. 340-345.

<sup>13</sup> En este sentido, Philippe Schmitter ha señalado: "Como alguien escribía en un artículo 'los pactos sociales no pueden ser firmados por manos invisibles'. Debe existir un actor visible, que aporte un elemento, no sólo de poder e influencia, sino también de coacción legítima. Y ese actor debe ser el Estado, que debe estar presente de algún modo en las negociaciones, si no estar sentado en la mesa de negociación", "La concertación social en perspectiva comparada", en Alvaro Espina (comp.): *Concertación social, neo-corporatismo y democracia*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1991, págs. 67-80.

## 5. Colombia

La experiencia colombiana constituye un caso aparte en términos económicos.<sup>14</sup> A diferencia de las demás experiencias nacionales aquí reseñadas, Colombia no llegó a las reformas estructurales al cabo de la crisis de la deuda externa y del fracaso de los ajustes de corto plazo. La opción por las políticas de liberalización económica fue tardía, ya que recién en 1990 hicieron su ingreso explícito a la agenda gubernamental, y lo hicieron en el marco de una coyuntura económica que no presentaba los contornos de emergencia que conocieron otros países. La ausencia de un telón de fondo semejante permitiría esperar que las autoridades públicas no recurrieran a las modalidades expeditivas y unilaterales que los demás gobiernos utilizaron para poner en marcha las iniciativas de reforma. Ello hubiera sido, por otra parte, consistente con la forma de gestión de las políticas públicas que por mucho tiempo distinguió a Colombia entre los países de la región: son numerosos los observadores que han destacado el predominio de un estilo decisorio caracterizado por la práctica de la consulta y el compromiso entre los gobiernos, la clase política y los principales intereses organizados. Sin embargo, como veremos, dicha expectativa se cumplió sólo a medias, por lo que Colombia, en términos políticos, más que un caso aparte, puede ser vista como parte de la tendencia general hacia el decisionismo gubernamental.

Frente a las dificultades de financiamiento provocadas por la crisis de la deuda externa las autoridades colombianas respondieron con el repertorio convencional de ajustes de corto plazo, pero con mejor fortuna que otros países de la región. El hecho es que, a partir de 1986, el cuadro macroeconómico cambió de signo con una visible mejoría en la balanza de pagos, la cual no fue independiente de una nueva bonanza cafetalera. En cierto sentido, como lo ha indicado José Antonio Ocampo, Colombia estaba superando hacia finales de la década los coletazos de la emergencia y retomando su sendero de crecimiento.<sup>15</sup> Pero fue precisamente entonces que se abrió paso en la agenda gubernamental la propuesta de reorientar el patrón de desarrollo en línea con las políticas de reformas estructurales en boga.

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

---

<sup>14</sup> Aquí seguimos el trabajo de López Restrepo ya citado en nota 6, pág. 19.

<sup>15</sup> José Antonio Ocampo: "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia", *Análisis Político*(Bogotá), n° 17, septiembre-diciembre de 1992, págs. 5-40.

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

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

Visto en términos comparativos, es sugestivo que el examen de la experiencia de Colombia permita iluminar un rasgo que ha formado parte de la dinámica política del lanzamiento de reformas económicas en los demás países, aludimos a la intervención de equipos tecnocráticos que operan, desde el vértice del aparato gubernamental y deciden políticas en condiciones de aislamiento respecto de las influencias partidarias y las presiones corporativas. Esta tendencia, insinuada en los últimos días de la administración Barco, se hizo más nítida con la llegada de César Gaviria a la presidencia en agosto de 1990. Gaviria dio a la reorientación en curso del patrón de desarrollo un alcance más integral, complementando la apertura comercial con reformas en las políticas cambiaria, fiscal y laboral y con propuestas de privatización y racionalización de empresas públicas. Estas iniciativas iban más allá del programa económico del Partido Liberal que lo llevó a la presidencia. De hecho, durante la campaña electoral Gaviria se había distanciado del mismo, para abrazar, en cambio, la política de liberalización económica ejecutada por otros gobiernos vecinos en un esfuerzo por sumarse a la tendencia en auge en América Latina.

Lo cierto es que ni durante los debates electorales ni tampoco en el año posterior a los comicios los problemas del cambio estructural estuvieron en el centro de la atención pública. La cuestión dominante era la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, para el primer semestre de 1991, a fin de reformar la Constitución en un intento por crear nuevas bases para la convivencia política de un país al borde del caos. Mientras este proceso político tenía lugar, Gaviria lanzó a partir de su asunción, en agosto de 1990, un torrente de medidas drásticas y cambiantes, rompiendo con el tradicional manejo económico incrementalista de los gobiernos colombianos. Con el respaldo de la presidencia, la tecnocracia económica dispuso de un margen considerable para llevar a cabo las reformas de mercado sin necesidad de buscar consensos para ello y de negociar con las organizaciones corporativas. A su vez, el hecho de que el debate público estuviera centrado en la Asamblea Nacional Constituyente facilitó, además, que aquella parte de las reformas que necesitaba de la aprobación legislativa la obtuviera y se llevara a cabo a un



ritmo acelerado sin amplia discusión política. En verdad las deliberaciones más decisivas se dieron en el seno mismo del gobierno. Gaviria incluyó en el gabinete a su adversario dentro del Partido Liberal, Ernesto Samper, un crítico del giro económico, quien animó los debates, hasta que, derrotado en su tentativa por dar un sesgo gradualista a las reformas –en particular, la apertura comercial–, renunció un año más tarde, lo cual restauró la cohesión y unidad del comando reformista. La ejecución del “revolcón” –tal fue la denominación popular del paquete de reformas– comportó ajustes sobre la marcha a la vista de la cambiante coyuntura económica externa y las reacciones sociales internas: en el terreno de la apertura externa se aceleraron los tiempos, en el de las privatizaciones y las reformas laborales las autoridades optaron por soluciones de compromiso. En resumen, la experiencia de Colombia entre 1990 y 1991 ilustra la importancia de las circunstancias políticas en la creación de las oportunidades para lanzar políticas de reforma. En un contexto diferente al de la crítica coyuntura en que se hallaba el país hubiera sido más difícil que se creara el espacio político propicio para lanzar iniciativas que salían de los límites –en forma y sustancia– de los tradicionales consensos de las élites dirigentes colombianas.