

Del por qué al cómo: el sentido último de las reformas en América Latina

Moving from why to how: the ultimate meaning of the reforms in Latin America

ESTHER DEL CAMPO

Catedrática de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid

Recibido: 14/01/08

Aprobado: 04/02/08

RESUMEN

El artículo pretende, en un contexto de crecimiento económico como el actual en América Latina, plantear algunos de los elementos que hemos aprendido de la implementación de reformas estructurales en la década de 1980 y 1990, tales como la importancia de los factores político-institucionales, la autonomía de los Gobiernos o la noción de crisis y su relación con el éxito de las reformas. Se trata, en última instancia, en el contexto de la gobernanza moderna, de rescatar el papel del Estado, como motor del desarrollo económico, la participación democrática y la igualdad social.

Palabras clave: Reformas estructurales. Crisis. Estado. Sociedad civil. Gobernanza moderna.

ABSTRACT

The article attempts in a context of the current economic growth in Latin America, to raise some of the elements that we have learned from the implementation of structural reforms in the 1980's and 1990 such as the importance of political and institutional factors, the autonomy of governments, or the notion of crisis and its relationship to the success of reforms. This is, ultimately, in the context of modern governance, rescuing the role of the State as an engine of economic development, democratic participation and social equality.

Key words: Structural reforms. Crisis. State. Civil society. Modern governance.

INTRODUCCIÓN

Aproximadamente 25 años después de iniciarse los procesos de reformas estructurales en la región, los países latinoamericanos han disfrutado en los últimos años de un crecimiento superior al 5 por ciento y de una relativa estabilidad política, tras la fuerte sacudida que significó la crisis de 2001; sin embargo, si revisamos el mapa de las reformas, podremos darnos cuenta que aún quedan pendientes de implementar varias de las más significativas, para consolidar el crecimiento económico a largo plazo: entre ellas, la tan ansiada reforma fiscal, la reforma del sistema de pensiones o la del sistema educativo.

Como señala la CEPAL (2007), en la mayoría de los países de la región han seguido registrándose tasas elevadas de crecimiento (5,6 por ciento), basadas principalmente en la demanda interna, en la que se destacó el aumento del consumo privado y de la formación bruta de capital. El aumento de los precios de las exportaciones contribuyó también a que la cuenta corriente de la balanza de pagos mostrara el quinto superávit consecutivo. Sin embargo, el considerable incremento de las importaciones redujo este superávit de un 1,7 por ciento del PIB, en 2006, a un 0,7, en 2007, lo que marca una reversión de la tendencia creciente registrada desde el año 2002.

Además, la región recibió el mayor ingreso de inversión extranjera directa desde 1999 (alrededor de 95.000 millones de dólares), lo que generó un importante superávit de la cuenta financiera. En consecuencia, las reservas internacionales netas aumentaron marcadamente (un 3,5 por ciento del PIB regional), a la vez que la deuda externa de la región, como porcentaje del PIB, continuó su evolución descendente.

Esta situación hizo que los ingresos fiscales evolucionaran favorablemente sobre la base de las elevadas tasas de crecimiento, los esfuerzos por mejorar la eficiencia de la recaudación y, en algunos países, los altos precios de los recursos naturales. Sin embargo, se registró un marcado incremento del gasto público, por lo que el resultado global de los Gobiernos centrales, que en el promedio simple había sido positivo en 2006, fue deficitario.

También se observaron algunos cambios, en general moderados pero menos optimistas, como un menor dinamismo del volumen de las

exportaciones, una mayor inflación y la reversión de la tendencia de una mejora continua del resultado fiscal.

Estas cifras parecen augurar un relativo optimismo en torno a las posibilidades de llevar a cabo cambios en la política económica de estos países, así como desarrollar políticas destinadas a mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población.

EL MOMENTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Pero esta historia comenzó a escribirse hace 25 años. Obviar que los países latinoamericanos se encontraban, a comienzos de la década de los 80, con una situación económica de emergencia parece ahora un hecho incuestionable. Aunque no pretendemos hacer una detallada revisión de la severa crisis económica del decenio del 80 del siglo XX, si conviene repasar algunas cifras.

Durante la década de los ochenta, el PIB per cápita se redujo a una tasa promedio anual para la región del 1 por ciento. Perú, Argentina y Bolivia sufrieron las mayores caídas del PIB per cápita (-3,3 por ciento a -1,4), mientras que las tasas de inflación variaron entre niveles del 4.923 por ciento al 8.170. Chile creció en la primera mitad de la década un 1,25 por ciento con una inflación del 27 por ciento. Si tuviéramos que mencionar con brevedad algunos de los elevadísimos costos sociales, convendría señalar que el salario mínimo cayó drásticamente respecto del nivel de 1980 en Perú, Argentina, y México (23, 40 y 46 por ciento, respectivamente). La tasa de desempleo más elevada se registró en Chile (20 por ciento), seguida de Uruguay (16), Colombia y Bolivia (12). En cuanto a la incidencia de la pobreza, la más baja se registró en Argentina, Uruguay y Costa Rica, con una incidencia mayor en México, Colombia y Chile, y la más alta en Perú y Bolivia. La distribución del ingreso empeoró en todos los países, pero se mantuvo relativamente baja en Costa Rica y Uruguay, mediana en Argentina, México y Colombia, y alta en Bolivia y Chile. Combinando los cuatro indicadores, podemos señalar que los costos sociales de la crisis fueron muy altos en Chile, Perú y Bolivia, La década de los años noventa significó de algún modo una cierta recuperación con una tasa anual de 1,7 por ciento del PIB per cápita y la reducción de la tasa de inflación al 10 por ciento (CEPAL, 1997).

El éxito o fracaso de las reformas estructurales

Por tanto, la aguda emergencia económica que siguió a la crisis de la deuda externa conformó el contexto de sucesivos paquetes de ajuste, aunque de algún modo, desencadenó también un proceso de aprendizaje. Como señala Gerchunoff (1996), los sucesivos fracasos cosechados en el esfuerzo por corregir los desequilibrios macroeconómicos, mediante ajustes de corto plazo, aumentaron la presión en la búsqueda de soluciones más comprensivas y radicales. En segundo término, pareció construirse un consenso en el pensamiento económico dominante, en las instituciones financieras internacionales y en los círculos de Gobierno de estos países, en torno a la visión de que los desequilibrios macroeconómicos eran tributarios de las limitaciones y disfuncionalidades del patrón de desarrollo, orientado hacia el mercado interno y promovido desde el Estado (el viejo modelo de industrialización por sustitución de importaciones).

Si bien es cierto que los costos del conjunto de reformas han sido altos, mientras los beneficios, han sido más bien pocos, habría que determinar si todas las reformas fueron igualmente costosas; si los costos se debieron a fallas intrínsecas al enfoque de mercado; si las reformas constituyeron un solo paquete o si, por el contrario, pudieron separarse unas de otras. En esta línea, Rodrick (1996) distingue, dentro de las reformas incluidas en el consenso de Washington, las que difícilmente podrían discutirse por reflejar tanto ideas generalmente compartidas como la experiencia histórica, de aquellas otras de carácter más polémico. De igual modo, habría que asumir que los Gobiernos sólo asumieron determinadas medidas, muchas veces de alto riesgo (impopulares y con costes inmediatamente traducibles en las distintas elecciones) cuando no quedaba otra alternativa, y que tuvieron que calcular necesariamente de qué manera los cambios habrían de afectar a los distintos miembros de sus coaliciones de apoyo, pero también al bloque de oposición. Es decir, no pudieron eludir el problema de la compensación o de la necesaria lubricación de los costos distributivos de la reforma a implementar.

Incluso la percepción de los resultados es bien distinta. En general, puede sostenerse que éstos no fueron ni tan positivos como predecían sus partidarios, ni tan negativos como temían sus detractores.

La autonomía de los Gobiernos

La segunda cuestión a plantearse es la autonomía de los Gobiernos de distinto signo para discutir, rebatir o implementar, de forma distinta, los paquetes de reformas. A este respecto, parece interesante identificar dos contextos opuestos de políticas de reforma. En el primero, los líderes de Gobierno tienen frente a sí una situación económica que presenta signos de desequilibrio pero que todavía se encuentra en el rango de situaciones manejables. En el segundo escenario, los gobernantes se enfrentan a un problema apremiante que irrumpe en sus agendas. En esta tesitura, la convicción de que es preciso actuar en todos los frentes madura rápidamente, pavimentando el camino para las reformas de más vasto alcance. En este segundo contexto, las iniciativas de reforma terminan indisolublemente ligadas a los esfuerzos gubernamentales por recuperar el control de una situación económica apremiante. Este parecería ser el caso de las reformas económicas en la década de los ochenta.

No es conveniente tampoco desdeñar la importancia de los factores político-institucionales, ni la capacidad de los Ejecutivos de negociar y encontrar apoyos políticos, más allá de los que pueda prestar el partido en el Gobierno. Es de este modo, en el que los últimos análisis insisten en la importancia de tomar en consideración las retribuciones que los Gobiernos reformistas han dirigido a los actores colectivos poderosos y arraigados en el viejo modelo estado-céntrico (Etchemendy y Filc, 2001).

Esta posición plantea además una severa restricción a los análisis institucionalistas que se habían producido a comienzos de los años noventa (Haggard y Kaufman, 1992, 1995; Nelson, 1990). Para éstos, las crisis económicas debilitaron a los actores tradicionales y otorgaron a los Estados una capacidad de acción inédita frente a ellos. Por lo tanto, el Estado actuó como una isla, sin necesidad de crear mediaciones institucionales, dado que no necesitaba negociar con los actores perdedores del viejo modelo estatal. Sin embargo, estudios posteriores como los de Schamis (1999) han llamado la atención sobre la necesidad de ir más allá en la idea de que un Gobierno pro-reforma debía simplemente neutralizar a los perdedores. Partiendo de la posición neoclásica de que los actores se comportarán como «buscadores de rentas», Schamis argumenta que los intereses creados no tienen

por qué oponerse necesariamente a la reforma, ya que la liberalización económica puede generar nuevas oportunidades para una conducta «rent-seeking».

La noción de crisis y las reformas estructurales

Planteábamos al principio, el interesante contexto de crecimiento económico, necesario para sacar adelante parte de las reformas pendientes. Sin embargo, hemos asistido también en los últimos años a interesantes debates que se han preguntado por la contribución de las crisis económicas a la implementación de las reformas de mercado (Corrales, 1999). Pareciera que en los años ochenta se había producido un cierto consenso en la literatura académica, así como en los círculos gubernamentales, que percibía las crisis económicas como una suerte de bendición disfrazada, ya que su presencia contribuía de forma significativa a la adopción y puesta en marcha exitosa de medidas severas de estabilización y ajuste estructural.

Drazen y Grilli (1993:598) lo expresan directamente: «... *las crisis y las emergencias pueden mejorar el bienestar y, por lo tanto, son deseables*», porque pueden animar a los líderes y ciudadanos a aceptar medidas de ajuste. Pero quizás sea Gourevitch quién ofrece el ejemplo más claro del uso de las crisis como variable independiente de cambio en las políticas públicas: [...] *son los años de crisis los que ponen a los sistemas bajo presión. Los tiempos difíciles ponen al descubierto sus fortalezas y debilidades y permiten a los observadores percibir relaciones que a menudo se encuentran borrosas en períodos de prosperidad, pues en esas circunstancias actúan con la disposición a cuestionar y desafiar la realidad. Los años de vacas flacas son épocas en las que las viejas relaciones se derrumban y en su lugar deben construirse otras nuevas.* (Gouveritch, 1971:9).

Nuestra idea en esta cuestión es que, efectivamente, la crisis de los años ochenta jugó un papel en la política de la región en general, y en los procesos de reformas económicas en particular. Pero que este papel no es en principio beneficioso ni fácil de predecir. Centrarse en algunos de los parámetros de la crisis (como por ejemplo, la hiperinflación) resultó conveniente pero poco exitoso para el crecimiento; por ello, no pueden obscurecerse otros problemas claves como la percepción de la ciudadanía y la tolerancia de las distintas sociedades a con-

diciones económicas difíciles, problemas que pueden variar de país a país y de período a período.

EL CONTEXTO DE LA NUEVA GOBERNANZA:

¿CON ESTADO O SIN ESTADO?

En este apartado, queremos abordar la cuestión del contexto en el que se están planteando las nuevas reformas. La década de los noventa adelantó parte de los cambios, y quizás, uno de sus elementos más interesantes tiene que ver con la aparición del concepto de la «gobernanza moderna». Pero, ¿en qué se diferenciaba la vieja gobernanza de esta nueva gobernanza? De forma sintética, podemos decir que se trataba de un nuevo estilo de gobernar, donde el Gobierno no sólo era el pivote central de la dirección en el Estado sino que además se relacionaba con la sociedad por medio del mando y el control. Tanto es así, que Mayntz considera la gobernanza moderna simplemente como: *un nuevo modo de gobernar (...) en el que las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de las políticas públicas* (2001:9).

Kooiman (2000) define la gobernanza socio-política como: *los arreglos/acuerdos (arrangements) mediante los cuales, actores públicos y privados persiguen la solución de problemas sociales o la creación de oportunidades sociales, y apuntan al cuidado de las instituciones sociales dentro de las cuales estas actividades de dirección (governing activities) tienen lugar* (2000:139).

En este nuevo Gobierno relacional, el desarrollo de redes público-privadas representan el sello del nuevo Gobierno de sociedad o de la gobernanza societal (Kooiman, 2000). En palabras de Rhodes, «*governance is about managing networks*» (1997) porque las redes son precisamente las que hacen la diferencia con respecto a los modelos jerárquicos y de mercado. Las redes son el resultado «natural» de la pérdida de protagonismo del Estado en las decisiones públicas y del fracaso del mercado como distribuidor de los bienes públicos en un contexto de alta complejidad, dinámica y diversidad.

La agregación de nuevos actores al ejercicio de Gobierno permite hacer más eficiente la formulación e implementación de las políticas públicas, pero no sólo funciona en la legitimidad de ese *output-side* del

sistema sino también en la legitimidad del *input-side*, en la medida en que se debe cuidar que la incorporación de nuevos sujetos (a través de las redes) al ciclo de las políticas no implique cerrar el acceso a otros y más bien conlleve al establecimiento de nuevas reglas y espacios que generen nuevas instituciones.

Podríamos decir que más allá de las diferencias, la gobernanza hace referencia a la importancia que han cobrado actores e instituciones no estatales en el proceso de decisión pública, e incluso podríamos avanzar, de dirección política. Partiendo de este reconocimiento de la multiplicidad de intereses y actores, que quiebra la drástica distinción entre lo público y lo privado, la mayor parte de los autores reconocen la existencia de redes, más o menos formalizadas, en diferentes ámbitos políticos y administrativos.

Se puede señalar por tanto, intentando sintetizar varias posturas, que en la complejidad de las sociedades actuales, nos encontramos con tres pilares básicos: las redes, los mercados y las jerarquías. Para algunos como Kjaer (2004), las redes son determinantes, mientras que para otros, si bien deben considerarse, la debilidad de las jerarquías y de los mercados está aún por dilucidarse (Pierre y Peters, 2000).

En el caso de América Latina, la posición que sostenemos es que el Estado sigue siendo la pieza clave para la gobernabilidad democrática. Pero un Estado que debe ser concebido más allá de la mera gestión administrativa y como un producto de la sociedad donde se insertan: *Los Estados están entrelazados con sus sociedades respectivas de complejas y variadas maneras; esa inserción conduce a que los rasgos de cada uno de ellos y de cada sociedad tengan un enorme influjo sobre el tipo de democracia posible de consolidarse (si es que se consolida), o sobre la consolidación o fracaso de la democracia a largo plazo. (...) Es un error asociar el Estado con el aparato estatal, o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son partes del Estado, pero no constituyen el todo* (O'Donnell, 1993:67).

El Estado debe permitir crear bases firmes para la democracia, resolver los problemas de igualdad social y generar las condiciones para lograr y sostener el crecimiento económico. El retraso en el establecimiento de un Estado con estas características, mientras los procesos

de reducción del aparato estatal en el marco de los ajustes fiscales se han completado prácticamente, plantea el riesgo de que se debiliten dos dimensiones claves de los Estados en el continente: la del «Estado como ley» y la del Estado como garante del bien común. En palabras de O'Donnell: *La larga agonía del modelo de acumulación de capital centrado en el Estado y basado en la sustitución de importaciones nos ha legado un dinosaurio que es incapaz incluso de alimentarse a sí mismo, mientras las 'soluciones' actualmente en marcha conducen hacia un ente anémico que puede ser igualmente incapaz de sustentar la democracia, niveles decentes de igualdad social y el crecimiento económico.* (1993:79).

La experiencia nos ha enseñado que las políticas de apertura económica, por sí solas, no han garantizado resultados exitosos en términos de gobernabilidad económica y social. Y las dos últimas décadas, nos han mostrado como el eslabón más débil ha sido el de la integración social, no sólo porque los indicadores básicos así lo demuestran, sino porque se ha avanzado poco en: *la creación de un sistema de actores sociales autónomos con capacidad de negociar e influir en la dinámica de la competitividad y la democratización* (Tomassini, 1992:44).

La gobernanza moderna se relaciona con una determinada etapa de la democracia representativa; ¿podemos, en este sentido, pensar que puede ayudar a fortalecer los aspectos más participativos de ésta?

La lucha por ampliar la participación social, por activar ciudadanías apáticas, por estabilizar las instituciones, forma parte de los desafíos de la construcción democrática, porque tienen que lograrse en condiciones de gobernabilidad democrática. La síntesis de ello es que antes los conflictos se realizaban en un espacio público limitado o, al producirse, lo hacían generalmente al margen de mecanismos institucionalizados. La construcción de una nueva rutina, legal, pública y pacífica es un aprendizaje difícil para todos: dominantes, fuerzas intermedias, dominados (Torres-Rivas, 1993).

CONCLUSIONES

Reconocer que estamos en un contexto nuevo y que hay que mirar hacia adelante en el escenario político, económico y social en América Latina no deja de ser una obviedad. La pretensión de este artículo no

es sacar ninguna conclusión definitiva sobre los últimos veinte años de reformas, sino provocar una reflexión sobre algunos planteamientos que se han venido haciendo en torno a las reformas estructurales.

Klisberg (1994), como muchos otros, han planteado la necesidad de repensar el papel del Estado en una doble dimensión: para sustentar y promover el desarrollo económico, pero también para facilitar y promover el desarrollo social. A esto cabría añadir la necesidad de que el Estado garantice la igualdad y la justicia para el conjunto de ciudadanos.

Si bien es cierto que lo estatal ya no agota la política, es decir, que hay aspectos políticos que afectan a lo colectivo y que operan fuera del Estado, éste ha sido y continúa siendo un espacio donde «florece» el interés colectivo e identitario.

Por otra parte, la acción del Estado sobre la economía es hoy más importante que nunca, pero esta acción deberá redefinirse a la luz de las nuevas demandas sociales, corporizadas en nuevos procesos de participación ciudadana, derechos y demandas que deben ser garantizados por Gobiernos e instituciones democráticas y por sólidos Estados de Derecho.

La confrontación de los magros resultados y los enormes costes sociales de las reformas aperturistas en América Latina (aumento de la inestabilidad; aumento de la pobreza y la desigualdad; crecimiento de la inseguridad económica y personal; aumento de la delincuencia y la violencia; falta de voz, es decir, límites a la participación en el proceso de decisiones) así como las debilidades manifiestas de las democracias latinoamericanas, creemos nos obligan a redescubrir al Estado como agente conductor de las transformaciones políticas y socio-económicas. Sin un buen Gobierno las reformas no rendirían los resultados esperados. El Estado y la política pasan de nuevo a primer plano y nadie puede desconocer que tienen funciones ineludibles en la conducción de las reformas políticas internas y de las relaciones externas. Por otra parte, se termina por admitir, lo que a otros les ha parecido tan evidente desde hace años, que los caminos al desarrollo son múltiples y han de tomar en consideración prioritariamente los condicionantes nacionales de estos países.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (2007): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007*, LC/G.2355-P, Santiago de Chile.
- CEPAL (1997): *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, LC/G.1954, Santiago de Chile.
- Corrales, Javier (1999): «¿Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado? La Argentina y Venezuela en los '90?», *Desarrollo Económico*, vol. 39, n.º 153, pp. 3-29.
- Drazen, Allan y Vittorio Grilli (1993): «The Benefit of Crises for Economic Reforms», *The American Economic Review*, vol. 83, n.º 3, pp. 598-607.
- Etchemendy, Sebastián y Judith Filc (2001): «Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica», *Desarrollo Económico*, vol. 40, n.º 160, pp. 675-706.
- Gerchunoff, Pablo (1996): *La economía política de las reformas estructurales en la Argentina*, Col. Papeles de Trabajo, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca.
- Gourevitch, Peter (1971): *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Cornell University Press, Ithaca.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman (1992): *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press, Princeton.
- KJAER, Anne Mette (2004): *Governance*. Polity Press, Cambridge.
- Kooiman, Jan (2000): «Societal Governance: Levels, Modes and Order of Societal-Political Interaction», J. Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford University Press, London.
- Mayntz, Renata (2001): «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna», *Reforma y Democracia*, n.º 21, Caracas.
- Nelson, Joan (1990): *Economic Crises and Policy Change. The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
- O'Donnell, Guillermo (1993): «Estado, democratización y ciudadanía», *Nueva Sociedad*, n.º 128, pp. 62-87.
- PIERRE, Jon y Guy PETERS (2000): *Governance, Politics and the State*. Macmillan Press, London.
- Rhodes, Rod A.W. (1997): *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham.
- Rodrick Kiewiet, D. (1996): «Understanding Economic Policy Reform», *Journal of Economic Literature*, n.º 34, pp. 9-41.

Schamis, Héctor. E. (1999): «Distributional Coalitions and the Politics of Market Reforms in Latin America», *World Politics*, n.º 51, pp. 236-268.

Tomassini, Luciano (1992): *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*. Temas del Foro 90, Santiago de Chile.

Torres-Rivas, Edelberto (1993): «América Latina. Gobernabilidad y democracia en sociedades de crisis», *Nueva Sociedad*, n.º 128, pp. 88-101.