

Sólo para Participantes
ORIGINAL: ESPAÑOL

6 de mayo 1991



**EN TORNO DE LOS CONDICIONANTES POLITICOS E INSTITUCIONALES
DE LOS PROGRAMAS DE REFORMA ECONOMICA**

JUAN CARLOS TORRE

Documento a ser presentado en el Seminario-Taller sobre Métodos de Análisis Comparativo de Reformas de Política Pública organizado por el Proyecto HOL/90/S45 "Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe" en Santiago, Chile, durante el período 6 - 8 de mayo 1991. Las opiniones expresadas en este estudio, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.



EN TORNO DE LOS CONDICIONANTES POLITICOS E INSTITUCIONALES DE LOS PROGRAMAS DE REFORMA ECONOMICA

Introducción

Como ha sido frecuente en la historia de América Latina, los cambios de origen externo -vía la modificación de los precios relativos, vía el estrangulamiento financiero- se han constituido en la última década en los factores precipitantes de una mutación de su patrón de desarrollo. Los países de la región viven en la actualidad las vicisitudes de un cambio de época bajo los efectos de la crisis de la deuda externa. La envergadura de la transformación en curso tiene una magnitud comparable a la que en su momento suscitó el impacto de la Gran Depresión de 1929. La dirección de los cambios está, empero, en las antípodas del patrón de desarrollo asentado sobre el crecimiento hacia adentro, la centralidad de la intervención del estado y el capitalismo asistido en el que se desarrolló América Latina a lo largo de cincuenta años (Gerchunoff, P. y Torre, J.C. 1990).

La reforma de unas estructuras productivas y de una reglas de juego durante tanto tiempo arraigadas y asociadas, a la vez, con una larga onda de crecimiento, no tenía que ser, y claramente no lo es, una empresa fácil. El tránsito hacia una economía más abierta al mundo, hacia un estado redimensionado en sus funciones, hacia la creación de incentivos para un capitalismo más autónomo transcurre, además, en un escenario plagado de dificultades y en el que los diferentes países reaccionan de distinta manera ante el desafío que tienen por delante.

Sucede, sin embargo, que a la hora de dar cuenta de la variada fortuna con la que se encara la política de reformas estructurales, hay un punto de vista difundido que tiene la virtud de bloquear el análisis. Me refiero a la opinión según la cual la clave para explicar la capacidad para decidir e implementar las reformas está en la existencia (o en la ausencia) de voluntad política en los líderes de gobierno. Por cierto, contar con líderes de gobierno comprometidos con el cambio es un componente crucial de toda empresa dirigida a modificar el statu quo. En consecuencia, es de singular relevancia despejar esta incógnita de la ecuación reformista. Pero a menudo ello no agota el ejercicio de análisis.

En efecto, este enfoque parte de suponer que quien decide las políticas públicas tiene un alto grado de control sobre el contexto -institucional y político en general- en el que actúa. Mas esto no es necesariamente obvio y, en realidad, configura una cuestión que requiere ser también verificada. La existencia de un fuerte compromiso reformista por parte de los líderes de gobierno puede no ser suficiente para superar los obstáculos que se alzan entre el momento de la decisión y el proceso de implementación de

las reformas. No basta, pues, la disposición subjetiva en favor del cambio; es preciso, además, contar con los recursos para hacer prevalecer las propias opciones.

Otra objeción no menos importante a este punto de vista es que la decisión de la reforma, es decir, su oportunidad y sus alcances, puede ser, y habitualmente lo es, en sí misma problemática. Esto es, parece ser un supuesto demasiado discutible sostener implícitamente que hay una solución óptima disponible frente a los problemas de la reorganización productiva de la región y que, por lo tanto, todo se reduce a contar con la apropiada voluntad política para llevarla a la práctica. En rigor, las políticas de reforma no son respuestas objetivas a una situación objetiva. Que una situación objetiva exista -bajo la forma de los impasses actuales del patrón de desarrollo tradicional de América Latina- y que ella acota el margen de opciones de los líderes de gobierno es bastante claro. Pero no es igualmente claro, a la luz del debate en curso en la comunidad de los economistas de la región y fuera de ella, que exista una única (y por ello, objetiva) manera de resolver dichos impasses (Frenkel, R.; Fanelli, J. y Rozenwurcel, G. 1990).

No obstante las influyentes opiniones de quiénes sostienen lo contrario, las respuestas a los desafíos del cambio de época en el que se encuentra América Latina constituyen todas elecciones políticas. En otras palabras, creemos que es una descripción inadecuada de la situación presente la que afirma que disponemos de una fórmula racional en condiciones de maximizar el bienestar de los países de la región y que ella no termina de plasmarse en la realidad por "falta de voluntad política de los líderes de gobierno". Más bien, son más de una las combinaciones posibles entre la amplitud, la intensidad y la secuencia de las políticas de reforma estructural y ello convierte el momento de la decisión en una cuestión electiva a ser resuelta en función de los condicionantes políticos dentro de los que actúan los gobiernos de los países de América Latina.

Estas son, suscintamente, algunas de las reflexiones que han estimulado el creciente interés en el campo de la ciencia política por el análisis de la reacción de los países en desarrollo a las circunstancias adversas de los años ochenta. En lugar de tratar a las opciones políticas que han debido hacer los países y sus gobiernos como un dato exógeno, se ha buscado explicar por qué han escogido un conjunto determinado pero diferenciado de políticas y por qué han tenido resultados diferentes en su esfuerzo por implementarlas (Haggard, S. y R. Kaufman, 1989a). Así, hoy existe una abundante literatura que se interroga por la gravitación de factores institucionales y políticos sobre la adopción y la gestión de los programas de ajuste y reforma (Nelson, J. 1990; Kaufman, R. 1989; Nelson, J. ed. 1989; Bery, S. 1990; Whithead, L. 1990; Gulhati, R. 1990). El propósito de este artículo es hacer una síntesis de los principales aportes, con el fin de contribuir a la sistematización de un enfoque político-institucional de las reformas estructurales en curso en América Latina.

Antes de entrar en materia creemos que puede ser oportuno, y nos ahorraría aclaraciones ulteriores, hacer una caracterización preliminar de las políticas de ajuste y reforma tomando en cuenta sus requerimientos políticos e institucionales. Este es un aspecto de singular importancia porque ayuda a entender la probabilidad de que unas u otras sean escogidas y puestas en práctica. Los diferentes paquetes de políticas son, en efecto, más o menos demandantes en términos de la capacidad de gestión política y competencia administrativa de las elites gubernamentales.

A los efectos de esta caracterización distinguiremos entre planes de estabilización y programas de reformas estructurales. Conscientes de antemano de las limitaciones de toda definición esquemática, entenderemos por planes de estabilización a los planes anti-inflacionarios que descansan típicamente sobre medidas fiscales, monetarias y, también, de ingresos. Por su parte, los programas de reformas estructurales persiguen una reasignación de los recursos económicos y el cambio de las reglas en el mediano plazo, aspirando a dotar de una base más sólida a los equilibrios macro obtenidos a través de los planes de estabilización.

Las dimensiones para contrastar estos dos tipos de políticas son las siguientes:

(a) La urgencia de los problemas planteados y su incidencia sobre la prioridad de las políticas en la agenda pública.

Los planes de estabilización son, en la mayoría de los casos, políticas reactivas, forzadas por las circunstancias de una grave emergencia nacional. Más específicamente, son respuestas que procuran detener en forma rápida una escalada inflacionaria que potencialmente pone en peligro la estabilidad política e institucional del país. En una situación semejante, el margen de elección con el que cuentan las elites gubernamentales es muy estrecho. Distinto es el status de los programas de reformas estructurales: como sus resultados esperados no son inmediatos no están revestidos de una prioridad intrínseca e indiscutida. Pertenecen, más bien, a las políticas pro-activas, en las que deviene crucial la convicción de las elites gubernamentales acerca de su necesidad y la decisión con la que las incorporen a la agenda pública.

(b) El grado en se que pongan en cuestión las concepciones y valores dominantes.

Los planes de estabilización son, en principio, menos antagonicos: como se proponen conjurar una situación de ansiedad colectiva y de riesgo institucional, las elites gubernamentales tienen en sus manos buenas y poderosas razones para justificarlos ante la opinión pública. Por supuesto, las controversias valorativas no desaparecen frente a la amenaza inflacionaria, pero las preferencias de las elites gubernamentales no se juegan

respecto del objetivo de la estabilidad sino con relación a los instrumentos para alcanzarlo, esto es, el grado de equidad en el ajuste. El objetivo de las reformas estructurales es, a menudo, más controvertido en sí mismo. La transformación del patrón de desarrollo tradicional a través del movimiento hacia el mercado y la apertura económica cuestiona concepciones muy arraigadas. Muchas elites gubernamentales han sido formadas en el universo ideológico de la post-guerra, con su énfasis en la protección del mercado interno y el papel del estado en la promoción del desarrollo nacional, el cual es, por otra parte, el mismo dentro del que se han socializado sus apoyos sociales y políticos. En la medida en que comportan un fuerte desafío a ese mundo de creencias los programas de reformas estructurales requieren de muy exigentes y especiales circunstancias políticas para vencer las reservas y ser aceptadas en la agenda pública.

(c) El monto de los recursos estatales que es preciso movilizar.

Las políticas económicas difieren en los requerimientos que imponen sobre las capacidades administrativas de los gobiernos: no es lo mismo decidir una devaluación que llevar a cabo grandes cambios en la estructura del gasto público o lanzar un programa de privatizaciones. En este sentido, los planes de estabilización comportan menos exigencias en lo que se refiere a recursos estatales: sus decisiones principales están generalmente en el ámbito de las competencias del Ministerio de Economía y el Banco Central, y su diseño y ejecución suelen descansar sobre un pequeño número de altos funcionarios. Los programas de reformas estructurales son más complejos de decidir y operar. En efecto, pueden hacer necesario un cambio de la legislación, lo cual compromete la colaboración del parlamento. Además, requieren la coordinación entre distintos departamentos del aparato estatal y el ejercicio de la autoridad del núcleo central de la administración hasta los niveles intermedios de la burocracia en cuya jurisdicción recae la responsabilidad última de la implementación de los programas.

(d) La naturaleza del impacto de los costos distributivos.

Los planes de estabilización y los programas de reformas estructurales plantean problemas distintos de gestión política a las elites gubernamentales, porque es distinta la naturaleza del impacto de sus costos distributivos. Son dos los planos a través de los cuales puede observarse este contraste. Los planes de estabilización, en primer lugar, afectan a todos los sectores de la población al mismo tiempo; y, en segundo lugar, se proponen y son presentados como ajustes temporarios en los niveles de bienestar. Los programas de reformas estructurales, a su vez, se despliegan mediante decisiones tomadas en diferentes momentos que afectan a grupos específicos y delimitados de la población; pero ellas lo hacen con consecuencias más permanentes e irreversibles sobre sus intereses creados. En razón de la mayor amplitud del impacto de los planes de estabilización es más probable que desencadenen protestas masivas de lo que lo hagan los programas

de reformas estructurales. No obstante, si las elites gubernamentales, dramatizando la emergencia nacional y/o apelando a medidas compensatorias, logran hacer aceptables los sacrificios transitorios es también probable que consigan neutralizar la protesta. En cambio, debido a que sus costos distributivos son más permanentes, los programas de reformas estructurales están expuestos a la resistencia más firme y prolongada de los grupos de interés que son afectados.

I.

LA DECISION SOBRE LAS REFORMAS

Para ordenar la exposición, partiremos de una distinción convencional sobre la dinámica de la generación de políticas públicas que distingue, por un lado, el momento de la decisión y, por otro, el proceso de implementación de las decisiones adoptadas. Dado que lo que interesa precisar, para nuestro ángulo de análisis, es qué influencia tienen en un caso y en otro los factores institucionales y políticos, las preguntas a responder son, pues, ¿cómo son incluidas las iniciativas de reforma en la agenda de la acción de gobierno? y, luego, ¿cómo son llevadas a la práctica?

1. Acerca de las elites gubernamentales.

Para responder a estas preguntas pareciera que hay un primer sujeto sobre el que dirigir la atención, las elites gubernamentales. De acuerdo con J. Thomas y M. Grindle, la investigación de las políticas de reforma en los países en desarrollo ha traído a un primer plano el papel central que desempeñan las elites gubernamentales: sus percepciones y sus preferencias son cruciales para decidir qué tipo de reformas serán introducidas, cuándo serán iniciadas y cómo se procurará concretarlas (Harvard Institute for International Development, paper 328). Puesto que el objeto del análisis es siempre una política pública creemos que es razonable comenzar concentrándose sobre aquellos que tienen responsabilidades constitucionales y administrativas sobre la misma. Pero también entendemos que es preciso estar en guardia ante una demasiado estricta identificación entre políticas públicas y políticas gubernamentales.

1.1 Su lugar en el proceso de decisión.

A poco que se reconstruyan las rutinas de la adopción de políticas públicas se podrá advertir con mucha frecuencia que las iniciativas de las elites gubernamentales son uno -y, sin duda, importante- de los insumos que entran en su elaboración. Junto con él, y en grados variables que es tarea del análisis

dilucidar, es posible también identificar los insumos provistos por el juego de presiones de agencias y actores extra-gubernamentales. La visión que concibe a las políticas públicas como emanando exclusivamente de las autoridades del gobierno es, a menudo, poco realista. En verdad, habitualmente estamos en presencia de un proceso mixto que combina tanto las iniciativas de las elites gubernamentales como aquellas otras que se promueven desde afuera de ellas con vistas a influir en el diseño de la agenda del gobierno.

Esta es una conclusión que tiene especial relevancia en el contexto del tema que nos interesa en este artículo. En efecto, uno de los fenómenos a los que están familiarizados quienes analizan las políticas de reformas en los países en desarrollo es la ingerencia sin precedentes que están teniendo los organismos multilaterales de crédito en la promoción de las mismas, vía la condicionalidad asociada a la asistencia financiera. Los persistentes desequilibrios de la balanza de pagos derivados de la crisis de la deuda externa han fuertemente limitado la libertad de las elites gubernamentales para escoger sus prioridades y, a la vez, convertido al FMI y al Banco Mundial en actores centrales de la conformación de la agenda de políticas públicas.

Pero que sean actores centrales no implica que sean actores únicos; en todo caso, su gravitación está siempre mediada por el comportamiento de las elites gubernamentales que son las que, al final, ratifican y autorizan las políticas públicas. De hecho, el grado de ingerencia de los organismos multilaterales de crédito está en relación con el poder de negociación de las elites gubernamentales y esta es una dimensión que varía según los países. Sobre ella volveremos más adelante; basta señalar ahora que, aún relativizando como hemos hecho la autonomía del proceso interno de decisiones en los países en desarrollo, éste continúa siendo el punto de partida del análisis.

1.2. La importancia del diagnóstico.

Comencemos, pues, por la primera de las preguntas formuladas: ¿cómo son incluidas las iniciativas de reforma en la agenda de la acción de gobierno? Con relación a esta cuestión, ya hemos evocado un dato que estructura fuertemente el marco dentro del cual las elites gubernamentales toman sus decisiones: la situación de aguda crisis en la que se encuentran las economías de América Latina. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que, como lo destacara Joan Nelson, la naturaleza de la crisis en sí misma tiene poca relación con la oportunidad y el alcance de la respuesta política de las elites gubernamentales. "A pesar de lo que se dice habitualmente, los hechos no hablan por sí solos" y subraya: "las decisiones descansan siempre sobre una interpretación de los hechos" (Nelson, J. 1990). Ciertamente, la importancia que reviste el diagnóstico es insoslayable. ¿Qué factores, pues, condicionan la percepción que las elites gubernamentales tienen de la situación en la que están envueltas?

1.3. La gravitación de sus intereses políticos.

A este respecto señalamos, en primer lugar, que son numerosos los estudios que parten del supuesto de que lo que determina las opciones políticas que realizan las elites gubernamentales son sus propios intereses particulares, que no son otros que los de mantenerse en el poder (Ames, B. 1987; Lindbeck, A. 1976 ; Bates, R. 1981). Comprensiblemente, se espera que prefieran aquellas interpretaciones de la situación que no involucren luego decisiones que entrañen altos costos distributivos entre los principales grupos de interés y así amenacen los equilibrios políticos existentes. Motivadas por la defensa de sus intereses propios y escasamente sensibles al bienestar colectivo, las elites gubernamentales tenderán a percibir la realidad a través del prisma de una racionalidad conservadora que las lleva a minimizar los riesgos y a desdeñar las señales premonitorias de crisis.

No son pocas las objeciones que ha merecido esta visión de los líderes de gobierno como actores utilitarios y egoístas. Después de reconocer en ella por lo menos el mérito de corregir un cierto idealismo, Lawrence Whitehead alerta contra el peligro de ir demasiado lejos con una caricatura que puede tener un limitado valor para el análisis. Así sostiene que "si bien (el temor a perder el poder por la adopción de medidas antipopulares) puede ser una importante motivación por la cual algunos presidentes resistan o demoren determinadas políticas económicas, existe el gran riesgo de que este prejuicio (sobre las razones de su comportamiento) tienda a oscurecer la verdadera motivación política" (Whitehead, L. 1990). Atul Kohli, por su parte, criticando a uno de los autores más expresivos de este enfoque señala que "Robert Bates parece a menudo reducir el estado a unos actores orientados por intereses estrechos, que llevan a cabo políticas sólo en función de sus propios beneficios políticos. Así los líderes (de los gobiernos) africanos no son presentados nunca como actores políticos envueltos en el frenesí post-colonial del nacionalismo, con determinadas ideologías y misiones" y agrega: "es verdad que los líderes políticos eligen y adoptan decisiones de política teniendo en cuenta los beneficios políticos que les reportarán. Pero en todo caso, en cada momento existe un cierto número de propuestas alternativas de políticas disponibles. Las opciones (que hacen) están también influidas por las recomendaciones de política en boga, por las creencias acerca de los que es mejor para promover el crecimiento, por el asesoramiento técnico que tienen a su alcance" (Kohli, A. 1987).

Los factores que menciona A. Kholi son, entre otros, ilustrativos de que las consideraciones que entran en la evaluación de una dada situación económica son más complejas que lo que sugiere la visión simplificada de las elites gubernamentales como actores racionales. En rigor, esta visión tiene, primero, el defecto de descansar sobre una idea demasiado limitada de la racionalidad y, segundo, postula sea un modelo de comportamiento demasiado abstracto para que sea de alguna

utilidad en el análisis comparativo (Pizzorno, A. 1983; Mansbridge, J. 1990).

1.4. La percepción del desempeño económico.

A fin de precisar más la pregunta por el tipo de diagnóstico que las elites gubernamentales hacen, señalemos que las respuestas políticas a la crisis pueden variar desde planes de estabilización de corto plazo hasta programas globales de reforma estructural. La cuestión a despejar, entonces, es qué factores influyen sobre la interpretación de la crisis llevando a reacciones de alcances tan diferentes.

Aquí, la literatura existente parte de una constatación previsible: las interpretaciones de la experiencia pasada condiciona las opciones políticas presentes (Nelson, J. 1990). Así, allí adonde las elites gubernamentales están convencidas que la economía o, mejor, el patrón de desarrollo no tiene fallas estructurales graves no se avanzará más allá de planes de estabilización. Joan Nelson ve en ello una de las razones por las cuales ni en Colombia ni en Brasil, países con estructuras productivas bastante diferentes, han habido tentativas claras y sostenidas de reforma estructural. Señalemos, no obstante, que la magnitud de la crisis por la que atraviesan los países de la región ha forzado a menudo la adopción de medidas complementarias a los ajustes de corto plazo. También en estos casos la percepción del desempeño de la economía ha coloreado los diagnósticos y recortado el alcance de dichas medidas.

Por ejemplo, una subestimación de las dificultades intrínsecas y de larga data del sector público ha llevado a atribuir los problemas actuales a las causas inmediatas de carácter financiero creadas por la repentina pérdida de crédito externo a principios de los ochenta. Es natural, entonces, que la reforma estatal sea entendida como una serie de operaciones que, bajo la forma de la modernización tributaria o el fortalecimiento de la gestión administrativa, apuntan a mejorar la eficiencia de una institución que en su papel y sus funciones tradicionales en la economía no es objeto de revisión. Inversamente, una prolongada historia de desequilibrios y un extendido malestar sobre el estado tienen la virtud de sobredimensionar los problemas de la coyuntura y promover actitudes más favorables a la transformación estructural del sector público en paralelo a los planes de estabilización, como ha ocurrido con el paso del tiempo en la Argentina.

1.5. La influencia de los asesores técnicos.

Hablando de la importancia de las interpretaciones de la crisis en la conformación de la agenda de las políticas públicas es obvio reconocer que en la mayoría de las situaciones existen diagnósticos rivales. De allí que la versión de las tendencias históricas y de la coyuntura que hacen suya las elites gubernamentales debe mucho a la opinión de aquellos a quienes recurren en busca de asesoramiento. Este tipo de cuestión, ha

indicado Lawrence Whitehead, nos introduce en el terreno de "las explicaciones políticas" cuando nos preguntamos "por qué una determinada corriente de pensamiento económico antes que otra gana influencia sobre quiénes tienen a su cargo las decisiones públicas". Es verdad que la calidad técnica del asesoramiento es un elemento que importa pero, como precisa este autor, a partir de un umbral técnico razonable, "existe una relación bastante débil entre el nivel de profesionalidad de un argumento económico y la probabilidad de que éste sea adoptado por los líderes de gobierno (...) Estos generalmente tienen sus propias motivaciones no económicas para seguir los consejos de una determinada corriente de pensamiento" (Whitehead, L. 1990).

En otras palabras, lo que aquí se postula es la existencia de una cierta afinidad electiva entre el proyecto político de los líderes de gobierno, el tipo de diagnóstico que suscriben y las opciones de política que realizan. En este sentido, puede mencionarse el sugestivo contraste entre el carácter heterodoxo de los planes de estabilización escogidos por los presidentes de dos "nuevas democracias", Alfonsín en Argentina y Sarney en Brasil, y las fórmulas anti-inflacionarias más ortodoxas de los regímenes autoritarios precedentes.

1.6. La unidad de las elites gubernamentales y sus asesores económicos.

Con frecuencia, la imagen de unas elites gubernamentales actuando como un actor unificado detrás de ciertos objetivos es desmentida por la realidad. Los conflictos entre el presidente y su círculo político más cercano y entre éstos y el partido oficial suelen, por consiguiente, afectar la decisión y el diseño de las políticas, en otros términos, la elaboración de la agenda pública. En una situación de esta índole, las respuestas a la crisis tenderán a girar en torno del mínimo común denominador para el compromiso: detener la amenaza inflacionaria estabilizando la economía. La capacidad de adoptar medidas más ambiciosas depende asimismo del nivel de calificación de los asesores económicos; ésta es una carencia visible en los países menos desarrollados, algunas veces suplida por técnicos extranjeros. Pero aún allí adonde la oferta de asesoramiento técnico es la apropiada -como ocurre en buena parte de los países de la región- es importante su grado de cohesión. Como ocurre con la falta de unidad de las elites gubernamentales, las discrepancias entre los integrantes del equipo económico pueden terminar sesgando las opciones de política hacia decisiones de alcance limitado, postergando las reformas.

1.7. El ciclo político vital.

Las elites gubernamentales suelen pasar por un ciclo político vital en el cual su legitimidad y su poder de iniciativa tienden a declinar con el paso del tiempo. En algunas circunstancias, este ciclo está pautado institucionalmente, cuando la investidura presidencial no es renovable; y, en general, en el exigente marco de la emergencia económica que viven los países de la región, el

progresivo desgaste de los líderes de gobierno parece ser la contrapartida natural de la administración de una austeridad prolongada. La instalación de un nuevo gobierno, sostenido por el respaldo popular es, pues, la ocasión propicia para emprender vastas reformas. Durante ese período de gracia inicial la fuerza de su mandato y su libertad de maniobra facilitan las decisiones innovadoras; que éstas, en definitiva, sean adoptadas depende, sin duda, de otros factores: las oportunidades no siempre son aprovechadas. En rigor, la lógica del comportamiento que se sigue del ciclo político vital de las elites gubernamentales se verifica con más probabilidad cuando dicho ciclo se encuentra en su punto más bajo. Así, si bien la fuerza política del gobierno no determina su disposición a las reformas, su debilidad política, en cambio, muy seguramente las descarta de la agenda. La percepción de los recursos con los que cuentan condiciona el cálculo de los costos y los beneficios de las reformas que hacen los líderes de gobierno: si tienen la sensación de que sus recursos son reducidos es muy probable que posterguen las decisiones que provoquen grandes resistencias. Sin embargo, puede suceder que la vocación reformista del gobierno se despierte cuando éste se encuentre desprovisto de la legitimidad y la iniciativa que tenía en sus comienzos, sea porque el aprendizaje en la gestión de la crisis lo ha conducido a valorar las reformas, sea porque su misma vulnerabilidad lo ha hecho más receptivo a las presiones externas a él que abogan por las reformas. En estos casos, tanto el trámite como la envergadura de éstas pondrán de manifiesto el impacto de su ciclo político vital, esto es, incluirán una mayor negociación con los grupos de interés que son afectados y tendrán un alcance más limitado.

2. El sistema institucional.

Las respuestas políticas a una situación de crisis son hechas por políticos y funcionarios que ocupan posiciones en un determinado sistema institucional. Los rasgos de dicho sistema tienen importancia en la definición de las opciones que realizan las elites gubernamentales en la medida en que condiciona su capacidad para transformar sus preferencias en decisiones públicas. A este respecto, varios son los rasgos del sistema institucional que es preciso considerar a fin de esclarecer las razones del alcance de las políticas que se escogen frente a la crisis.

2.1. La centralización de la autoridad en el aparato del estado.

El grado de control del Ejecutivo y sus principales asesores económicos sobre el funcionamiento del estado es definitorio para el alcance de las políticas frente a la crisis. En cualquier organización estatal el poder de decisión está diseminado en una diversidad de departamentos y personas. Si el poder consiste en la capacidad de encontrar los medios que permitan alcanzar los propios fines es siempre una cuestión compleja sobreponerse a la fragmentación estatal y acumular el poder suficiente para tomar

las decisiones y asegurar luego su implementación. Este es un aspecto crucial en el caso de las reformas estructurales, que se caracterizan por sus altas demandas administrativas, en términos de la cantidad de agencias gubernamentales implicadas, del grado de coordinación entre ellas y el nivel de sofisticación profesional requerido para supervisar los programas. De allí que tan importante como la unidad de la elite gubernamental y la cohesión del equipo económico sea su poder para movilizar y articular las operaciones del aparato estatal en su conjunto. Las situaciones de crisis facilitan las cosas promoviendo una fuerte concentración de la autoridad en el vértice del estado; en ese marco propicio se suelen lanzar los planes de estabilización. Pero como los programas de reformas estructurales tienden a desplegarse en el tiempo pueden quedar a mitad de camino o ser postergados si, aliviada la urgencia de la crisis, se recrea nuevamente la difusión de la responsabilidad gubernamental y, con ella, la fragmentación del aparato estatal. Así entonces, un gobierno cuya organización institucional garantice una cierta centralización de su autoridad económica tendrá más probabilidades de iniciar un programa vigoroso de reformas que otro en el que la autoridad económica esté más descentralizada.

2.2. El diseño y la distribución del poder institucional.

Aunque hay políticas de reformas que pueden ser decididas en el ámbito de las facultades del ejecutivo presidencial, son muchas también, como hemos ya indicado, las que involucran al poder legislativo porque descansan sobre cambios en la legislación vigente. De ahí la importancia que tiene el diseño y la distribución del poder institucional sobre la adopción de políticas públicas. En los países de la región predomina el sistema presidencialista, el cual, a diferencia del sistema parlamentario, se basa en una separación más tajante entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En consecuencia, para evitar la parálisis institucional, los sistemas presidenciales necesitan de una alta dosis de cooperación entre ambas ramas de gobierno. Cuando el Ejecutivo tiene una mayoría propia en el Congreso los riesgos, en principio, disminuyen, siempre y cuando esa mayoría sea homogénea y disciplinada. Pero cuando el Ejecutivo no cuenta con el suficiente respaldo mayoritario le es indispensable la colaboración de los partidos de la oposición. Este requisito, tan crucial para modificaciones de gran porte en la estructura productiva, no ha sido sencillo de llenar en muchos países, lo cual ha tenido una obvia incidencia sobre la suerte de los programas de reformas. Es verdad que, además de sus funciones administrativas, las agencias del Ejecutivo también desempeñan funciones legislativas y a través de las múltiples resoluciones que emiten en el ejercicio de sus competencias están en condiciones de alterar el marco regulativo de la actividad económica. Cuando ellas no son suficientes y la colaboración del Congreso es difícil de alcanzar, el Ejecutivo ha apelado a medidas excepcionales, como los "decretos de necesidad y urgencia", a fin de tomar sus decisiones; sin embargo, estos instrumentos, que han devenido claves en el lanzamiento de los

planes de estabilización, no siempre permiten sortear el bloqueo legislativo de los programas de reformas.

2.3. La autonomía de las decisiones estatales.

Hay una dimensión que condensa las anteriores y sobre la cual una buena parte de la literatura es muy enfática, nos referimos a la autonomía que tenga el proceso de decisiones de la política económica. Concluyendo a partir del examen de experiencias exitosas de reforma estructural en países en desarrollo varios autores han destacado la importancia que tuvo haber preservado a quiénes hacen la política económica fuera del alcance de las demandas clientelistas del legislativo, de los conflictos interburocráticos, de las presiones de corto plazo de los grupos privados de interés (Haggard, S. y Chung-in-Moon 1990; Callagahy, T. 1989). Así, la fortaleza del estado para encarar transformaciones de largo aliento, como también respuestas rápidas a coyunturas de crisis, se manifiesta en la capacidad de asegurar el aislamiento de los altos cuerpos tecnocráticos del juego cambiante del pluralismo social y político. Dicha capacidad no es independiente, por cierto, de rasgos autoritarios en el régimen de gobierno. Es decir que no se llama la atención sobre aquellos momentos en los que una situación de emergencia provoca una concentración temporaria de la autoridad de decisión. Lo que se subraya más bien es la construcción consciente de una arquitectura institucional que favorece un estilo de decisiones públicas excluyente, asentado en los consejos de una elite tecnocrática que opera con sigilo y discrecionalidad. Esto puede ser alcanzado a través del predominio de un partido hegemónico (México) o más claramente mediante un régimen autoritario (Corea, Taiwan).

Como un hecho ilustrativo de la significación que tiene la autonomía de la gestión del estado en tiempos de crisis son varios los autores que han destacado que los gobiernos surgidos de un proceso de liberalización política no desmantelan en forma inmediata las facultades unilaterales de decisión heredadas de los regímenes autoritarios (Haggard, S. 1990). Más aún, no son pocos los gobiernos democráticos que recurren al uso sistemático de los poderes de excepción. Cabe, no obstante, subrayar que ésta es una dimensión que sólo parece favorecer la iniciativa y la coherencia de las decisiones, lo cual en modo alguno es equivalente a la eficiencia de las políticas públicas que son adoptadas.

2.4. El tipo de régimen.

Existe un cierto consenso en la literatura según el cual los regímenes autoritarios no están en mejores condiciones que las democracias en general para imponer las políticas de austeridad asociadas a las estabilizaciones macroeconómicas (Remmer, K.L. 1990; Haggard, S. 1986). Sin embargo, también se ha reconocido que "autoritarismo" y "democracia" son categorías demasiado amplias para tener valor analítico. Consecuentemente, los

estudios han reclasificado los regímenes distinguiendo entre autoritarismos "fuertes" y "débiles" y entre "democracias consolidadas" y "nuevas democracias" y concluido que los "autoritarismos fuertes" y las "democracias consolidadas" no presentan diferencias apreciables a la hora de decidir la estabilización de la economía (Kaufman, R. y Stalling, B. 1989). Las "nuevas democracias" han encontrado más dificultades en sus primeros tramos, aunque después terminaran, asimismo, asumiendo las tareas de la estabilización económica. Pero en lo que éstas se han mostrado más renuentes es en incorporar a su agenda las reformas de estructura. José María Maravall, estudiando las transiciones en el sur de Europa, abona esta conclusión que es más significativa debido a que los presidentes de las "nuevas democracias" de España y Grecia, A. Suárez y C. Karamanlis, respectivamente, fueron ambos políticos de perfil conservador (Maravall, J.M.1990). Las todavía frágiles instituciones de la democracia, los temores por una regresión autoritaria, sumadas a las expectativas de reparación social de la población, argumenta Maravall, condicionaron las respuestas de los líderes de gobierno, que se limitaron a atender los problemas más inmediatos de la coyuntura, postergando las necesarias reformas en los planos del Estado y la competitividad de la economía. Este argumento puede ser aplicado sin cambios a la experiencia de las "nuevas democracias" de la región. Hay, además, otros elementos que la refuerzan. El carácter ideológicamente más controvertido de las reformas de estructura y, a la vez, el carácter más mediato de sus resultados esperados también conspiran contra su prioridad en la agenda de los líderes de los gobiernos de la transición, preocupados por evitar que más conflictos se agreguen en el corto plazo a los ya complejos que crea la gestión de la emergencia económica. Por otro lado, que las orientaciones económicas de los regímenes autoritarios precedentes sean percibidas como un ataque a la industrialización orientada hacia el mercado interno y a la centralidad económica del estado, tampoco contribuye a dotar de legitimidad a reformas de estructuras que estén asociadas con la modificación del patrón de desarrollo tradicional. Por supuesto, cabe esperar que este rechazo ideológico sea mayor cuando la discontinuidad institucional de las "nuevas democracias" respecto de los regímenes previos sea también prolongada por rupturas similares en otros planos, por ejemplo, en los elencos técnicos a cargo de la política económica: si los nuevos cuadros asesores comparten una visión cercana a la de los anteriores los prejuicios acerca de las reformas serán menores.

3. Las circunstancias políticas y económicas.

Las coyunturas en las que se produce la instalación de los nuevos gobiernos son, por lo general, tanto o más definitivas sobre el alcance de sus opciones de política económica que la naturaleza del régimen. Este es un punto que han subrayado R. Kaufman y S. Haggard comparando las gestiones económicas de la transición a la democracia en Filipinas presidida por C. Aquino y las de las "nuevas democracias" en Brasil y Argentina bajo los

gobiernos de J. Sarney y R. Alfonsín. La clave aquí reside en el legado económico del régimen anterior (Haggard, S. y Kaufman, R. 1989). Los planes de estabilización monitoreados por el Fondo Monetario llevados a cabo bajo Marcos en Filipinas habían puesto a la inflación y las cuentas externas bajo control a la llegada de C. Aquino al gobierno; ello despejó el terreno para una atención más prioritaria a los programas de liberalización comercial y privatización de empresas públicas. En Argentina y Brasil los nuevos gobiernos recibieron un legado opuesto: el temor por el agravamiento de los desequilibrios y la caída en la hiperinflación contribuyó a que la preocupación por las reformas estructurales pasara a segundo plano.

Los mismos autores agregan una razón adicional para comprender el lugar de las reformas en la agenda del gobierno de C. Aquino: las medidas fueron justificadas como un instrumento para dismantlar el corrupto sistema económico levantado por Marcos. Ampliando los ejemplos, destaquemos que una visión similar inspiró la política de apertura económica del gobierno de F. González en España dando un giro a las preferencias por una economía más cerrada que caracterizara al franquismo. Las tentativas más ambiciosas en materia de reformas tienden, pues, a ocurrir cuando hay un drástico cambio en las orientaciones del régimen, lo cual permite a los nuevos líderes tomar distancia del pasado reciente, explotando políticamente la herencia recibida. Cuando el relevo político en la dirección del gobierno tiene lugar sobre el telón de fondo de una aguda crisis se refuerza la capacidad de innovación. La crisis debilita la justificación de la política existente; más aún, el deterioro de la situación bajo dichas políticas puede aparecer más riesgoso que intentar la vía de las reformas. Así, cuanto más grande sea la percepción del fracaso del anterior gobierno mayor espacio habrá para cambiar el rumbo, como lo demostró Paz Estenssoro en Bolivia en 1985, utilizando a su favor el descrédito de las políticas del gobierno de J. Lechín.

4. Las presiones de los organismos financieros internacionales.

La gestión de la crisis y la reorganización de la economía de los países de la región ha dejado de ser un proceso político estrictamente interno, para involucrar, en cambio, mucho más que en el pasado, a actores internacionales debido a la situación creada por el endeudamiento externo. Como lo señalara R. Putman, las elites gubernamentales son parte de dos mesas de negociaciones simultáneas, la que tiene por integrantes a las fuerzas políticas y sociales locales y aquella en la que están sentados el FMI, el Banco Mundial y el Comité de Bancos Acreedores (Putman, R. 1988). De hecho, pues, están en el cruce de dos juegos de presiones que les plantea un delicado equilibrio y condiciona sus opciones de política. En lo que concierne a los organismos financieros internacionales, la cuestión a esclarecer primero es la medida en que las elites gubernamentales están en condiciones de controlar su agenda de políticas. La pregunta a responder es de qué manera las respuestas de los gobiernos frente a los problemas que enfrentan han sido alteradas respecto de lo

que hubieran hecho sin las presiones del FMI y el Banco Mundial. La conclusión que se deriva de la literatura existente parece indicar que es la configuración política interna de los gobiernos la que define el grado en que dichas presiones inducen decisiones que de otro modo no hubieran sido adoptadas. Así, en el caso de gobiernos muy débiles, con disidencias internas y una autoridad erosionada, la intervención de las agencias externas suele no ser efectiva en forzar la adopción de programas de ajuste y reforma. En el otro extremo, tenemos los gobiernos, como el de Chile bajo Pinochet y México durante la presidencia de La Madrid, que decidieron sus planes de estabilización por iniciativa propia; en la misma categoría, aunque con un diseño diferente, se ubican las decisiones de Alfonsín en Argentina y de Sarney en Brasil. En realidad, las presiones internas tienen mayor gravitación en la definición de la agenda no ante los gobiernos frágiles ni aquellos que tienen sus propias ideas y la fuerzas de negociación para respaldarla sino en los casos en que los gobiernos vacilan sobre el rumbo a tomar pero retienen todavía una cierta autoridad y capacidad para decidir; aquí las presiones y las ofertas de financiamiento juegan un papel crucial en volcar las decisiones hacia un curso de acción que probablemente no se hubiera seguido en ausencia de ellas.

II

LA IMPLEMENTACION DE LAS REFORMAS

Escribiendo sobre las tareas de las reformas estructurales en la India, Myron Weiner sostuvo: "Un cambio fundamental en favor de políticas orientadas al mercado requiere de una nueva visión ideológica en la elite gubernamental, una estrategia económica y política para manejar la transición, un fuerte compromiso de los líderes para persistir en dichas políticas a pesar de sufrir pérdidas en el corto plazo y la capacidad para construir una nueva coalición de fuerzas políticas que las respalde". Luego, al evaluar a Rajiv Gandhi (hijo de Indira y su sucesor como primer ministro) considera que "ha llenado la primera condición; pero tomará cierto tiempo saber si puede hacerlo con la segunda, la tercera y la cuarta" (Weiner, M. 1984). Así fraseados, los desafíos que tenía por delante el entonces líder del gobierno hindú parecen muchos y grandiosos a la vez. No sorprende que él también haya ingresado en la larga lista de los políticos que han fracasado en ejecutar tamañas responsabilidades aunque cabe preguntarse si su renuncia al gobierno en 1989 se explica por no haber culminado con el programa de reformas. De todos modos, las condiciones que enumera Weiner tienen el mérito de introducirnos en la complejidades de la implementación. En efecto, como él bien subraya, no basta con abrazar la idea del cambio: resta todavía un difícil y largo proceso hasta que llegue a buen puerto. Es con referencia a los problemas que plantea dicho proceso que se

coloca la segunda pregunta que hicimos en un comienzo: ¿cómo se implementan las decisiones de reforma?

Durante mucho tiempo esta pregunta ocupó un lugar secundario en los análisis de políticas públicas. J.W. Thomas y M.S. Grindle han atribuido este hecho al predominio de lo que han dado en llamar "el modelo lineal de implementación". De acuerdo con este modelo, la decisión constituye la instancia crucial en la dinámica de las políticas públicas: una vez que la decisión de llevar a cabo una determinada política de reforma ha sido tomada, se espera que ésta sea implementada. Así, "muy a menudo, la implementación es concebida meramente como una cuestión que depende de si la agencia encargada de ello está capacitada para hacerlo; si la implementación no es exitosa, el remedio usual consiste en reforzar sus recursos institucionales o lamentarse de la falta de voluntad política" (Thomas, J. y Grindle, M. 1990). En el modelo lineal, todo el énfasis está, entonces, puesto en las condiciones que influyen sobre la decisión adecuada; la implementación es vista como una actividad que comporta habilidades administrativas y no políticas. Esta concepción ha sido objeto, en años recientes, de una profunda revisión en los estudios de políticas públicas, preocupados por las muy frecuentes escasas consecuencias de las decisiones adoptadas o, en forma más inquietante, por los desenlaces diferentes de decisiones muy similares. El nuevo enfoque pone el acento en el lugar clave de la implementación (Kiviniemi, M. 1986).

Con este espíritu, J. W. Thomas y M.S. Grindle proponen un modelo distinto: "Partimos del supuesto -señalan- de que existe un cierto equilibrio alrededor del conjunto de políticas existentes. Dicho equilibrio resulta de la aceptación de dichas políticas por parte de todos aquellos que son afectados, positiva o negativamente, por ellas. Todo esfuerzo dirigido a alterar las políticas existentes rompe con ese equilibrio y despierta reacciones entre quienes son perjudicados. La reacción a los cambios de política puede ocurrir en cualquier punto del proceso de decisiones y de implementación. Sin embargo, es más probable que las reacciones se produzcan en un momento avanzado del proceso puesto que los efectos del cambio se harán más visibles a medida que la naturaleza del impacto de las nuevas políticas se haga evidente". Lo cual impone a las elites gubernamentales, concluyen estos autores, la necesidad de contar con una estrategia que anticipe y neutralice estas reacciones, asegurando la implementación de las reformas.

Elaborando a partir de este modelo de análisis de la dinámica de las políticas públicas podría decirse que el momento propiamente político es, en efecto, el de la implementación, porque modifica las relaciones entre el gobierno y los actores no gubernamentales y, por consiguiente, desencadena el proceso de acomodación recíproca de sus intenciones y sus intereses. Es verdad que el lugar de la política no está ausente a la hora de las decisiones, cuando las elites gubernamentales ponderan la oportunidad y alcance de las iniciativas a adoptar en un cálculo en el que interviene su diagnóstico de la situación y los

recursos de que disponen. Pero a menudo es una operación que transcurre a puertas cerradas: de hecho, la definición de la agenda pública tiene lugar en los niveles más altos de la administración gubernamental.

Ello no es apenas la expresión de una modalidad de decisiones públicas característica de los países en desarrollo, como se ha indicado. Refleja también la actitud de los actores no gubernamentales en lo que concierne a las iniciativas de reforma económica. El liderazgo en esta materia suele corresponder a las elites gubernamentales. El impulso, cuando ha existido, ha provenído de ellas, mientras que los actores no gubernamentales han tendido más a reaccionar que a generar propuestas, comportándose sobre todo como un grupo de veto como se pudo observar, por ejemplo, en la India, Corea y Brasil (Schmitter, Ph. 1971; Haggard, S. y Chung-in-Moon 1990; Kholi, A. 1989). Es a partir de esta condición que, una vez tomada la decisión del cambio de políticas, comienzan a tomar posiciones y se crea, así, el juego de presiones que pone a prueba las habilidades políticas de las elites gubernamentales para implementar las reformas.

"A los economistas -ha confesado Paul Streeten- nos ha ido mejor analizando la estática comparativa y la dinámica comparativa que la transición desde una estrategia a otra. Carecemos por completo de un manual para los primeros ministros y presidentes reformistas" (Streeten, P. 1987). Sin entrar a discutir la validez de esta afirmación, son numerosos los analistas de políticas públicas que están procurando aproximarse a la pregunta sobre cómo hacer las reformas trabajando de manera inductiva a partir del examen de casos concretos. Sin duda, la sistematización de experiencias tan tributarias de historias específicas, tan condicionadas por factores contingentes es siempre tentativa. Con esta reserva, señalaremos a continuación algunas de las cuestiones que han sido tratadas en el análisis de la implementación de las reformas. En general, dichas cuestiones toman la forma de problemas y dilemas que las elites gubernamentales deben resolver para llevar a la práctica sus decisiones.

1. Evaluando a los ganadores y los perdedores.

Aunque justificadas en nombre de un beneficio global para el país, las reformas estructurales comportan perjuicios previsibles para grupos específicos de la población. La reducción de la protección arancelaria, el recorte de los subsidios fiscales a la inversión y al consumo, el desmantelamiento de regulaciones y de las agencias estatales a cargo de ellas, la privatización de empresas públicas son todas medidas que no entrañan un juego cooperativo de suma positiva: alteran formas establecidas de producir, de trabajar, de consumir y afectan la variedad de intereses creados desenvueltos a su amparo. Consecuentemente, una vez lanzadas las reformas, las elites gubernamentales se confrontan con la gestión política de los conflictos que suscitan, tarea que consiste inicialmente en determinar quiénes

son los perdedores, para bloquear su resistencia, y quiénes son los que se benefician, para poder movilizarlos en su apoyo. Este ejercicio tan crucial para la implementación de las reformas es complejo desde varios puntos de vista.

En primer lugar, se ha observado que existe una marcada asimetría en los costos que tienen "ganadores" y "perdedores" para organizarse y actuar políticamente en el nuevo escenario creado por las reformas (Nogués, J. y Lake, D. 1990). Escogiendo el caso de la apertura comercial, tenemos que las ganancias potenciales de esta iniciativa pueden ser amplias en términos globales, pero sucede que se distribuyen sobre un gran número de beneficiarios. Los costos para organizar políticamente a este gran número son sensiblemente mayores que los que experimentan aquellos que son perjudicados. En efecto, la reforma comercial implica pérdidas reales sobre grupos más pequeños y cohesivos, los cuales son, por ello, más fáciles de movilizar cotidianamente. La misma asimetría se verifica en el plano de los incentivos para la acción. Para cada empresa afectada por la reducción de la protección, los perjuicios pueden representar a veces la diferencia entre la sobrevivencia o el cierre, lo cual aumenta sus incentivos para resistir. En cambio, desde la perspectiva de cada consumidor individual, los beneficios que le reporta a acceso a un bien importado determinado puede no tener la magnitud suficiente que justifique tratar de influir políticamente. Una variante de estos contrastes se da dentro de la propia industria: los productores de bienes finales pueden acompañar con su apoyo la reforma comercial procurando obtener sus insumos a precios internacionales; una vez alcanzado este objetivo bien puede suceder que abandonen la coalición reformista para replegarse, ahora en una posición más ventajosa, sobre la defensa de la protección industrial. Finalmente, está la asimetría que resulta del hecho que los perjuicios de una reforma suelen sentirse en forma inmediata mientras que sus beneficios tardan en materializarse, en particular, cuando descansan sobre respuestas adicionales en el campo de la inversión y cuyos frutos maduran al cabo del tiempo. Así, la apertura comercial se manifiesta primero en los bolsones de desempleo que emergen en las industrias hasta entonces protegidas, mucho antes de que se exprese en los puestos de trabajo generados por las nuevas actividades de exportación.

La tarea de forjar alianzas a fin de neutralizar las resistencias a las reformas se revela, las más de las veces, una operación menos fácil de lo previsto. El hecho de que éstas tengan un impacto circunscripto, a diferencia de los planes de estabilización, no allana necesariamente a las elites gubernamentales la gestión de los conflictos. Así, el desenlace de las reformas se juega, habitualmente, en el terreno de una confrontación bilateral entre el gobierno y los grupos específicos afectados, que tiene por telón de fondo la relativa pasividad de aquellos que se presume serán sus beneficiarios. A esto hay que agregar que en los primeros tramos de las reformas no siempre es posible identificar a "los ganadores": ello ocurre, por ejemplo, con las empresas que luego habrán de sacar partido

de la mayor apertura comercial promoviendo nuevas corrientes de exportación pero que, en un comienzo, no eran movilizables porque, simplemente, no existían o eran todavía proyectos de negocios fuera del alcance de la atención del gobierno.

La conclusión que parece desprenderse de este argumento sobre las asimetrías entre "ganadores" y "perdedores" es que los programas de reformas es más probable que susciten resistencias sociales que atraigan apoyos sociales. Esta es una conclusión tanto más verosímil para tentativas de reforma que, como las que apuntan a una reorganización del patrón de desarrollo tradicional, inciden sobre un amplio espectro de intereses creados. Los recursos a ser movilizados para superar este impasse de la ecuación reformista suelen tener, por consiguiente, una naturaleza más propiamente política que social. Dichos recursos políticos pueden ser de dos tipos. De un lado, tenemos los que provee una estructura institucional autoritaria que permite a las elites gubernamentales despreocuparse de las consecuencias distributivas y de las protesta que provoquen sus decisiones de política: aquí el Chile de Pinochet y la Corea de Park Chung Hee y Chun Doo Hwan son los ejemplos obvios. Del otro, está la afirmación de José María Maravall destacando que en la España de Felipe González "las resistencias a las reformas fueron grandes (en particular hacia la reconversión industrial, la reforma impositiva y la seguridad social), pero la mayoría parlamentaria, la unidad del partido gobernante y el respaldo de la opinión pública fueron factores decisivos en proseguirlas" (Maravall, J. M. 1990).

2. La gestión política de la transición económica.

La movilización de recursos políticos para sostener la marcha de las reformas no es la única clave del éxito en su implementación. Sin ella es obvio que será más difícil mantener el compromiso de las elites gubernamentales con el rumbo escogido. Con ella, sin embargo, no se despejan todas las incógnitas de la ecuación reformista. Subsiste, en verdad, como cuestión a ser abordada en sus propios términos, la gestión política de las resistencias que susciten las reformas. Esta es una tarea que aún los gobiernos autoritarios mejor preparados para desentenderse de las consecuencias de sus políticas han debido afrontar. Así, ante las reacciones provocadas por la crisis de 1982, el régimen de Pinochet debió aplicar medidas de protección y asistencia para salvaguardar los intereses de sectores prominentes en su coalición de apoyo.

El análisis económico puede mostrar que en el largo plazo, una vez producida la reasignación de los recursos económicos, determinados grupos habrán de beneficiarse aún cuando deban incurrir en pérdidas en el corto plazo. Pero si las reacciones frente a esas pérdidas iniciales son grandes y el gobierno no acierta en su gestión, bien puede ocurrir que el proceso de reformas se paralice y que la transición hacia el largo plazo,

por consiguiente, se interrumpa. Deviene, entonces, crucial, identificar la localización e intensidad de dichas reacciones y disponer de una estrategia política activa que, neutralizándolas, contribuya a disminuir los costos de la transición.

La naturaleza de las reacciones negativas varían en un rango que va desde el cuestionamiento a la nueva política de reformas en sí hasta el de la propia estabilidad del gobierno. Aquí importa atender las diferencias porque el compromiso de las elites gubernamentales con las reformas corre el riesgo de debilitarse si advierten que su supervivencia en el poder es amenazada. En este sentido, asegurar políticamente el proceso de implementación implica esforzarse por reducir las pérdidas (o, alternativamente, maximizar las ganancias) de aquellos grupos que son relevantes para la sustentación del gobierno.

Varios son los instrumentos a los que puede apelar una estrategia política que se proponga ese objetivo:

(a) Compensaciones.

Confrontado a la resistencia de quiénes son perjudicados por las reformas, el gobierno puede recurrir a fórmulas de compensación que alivien los costos de la transición hacia la nueva asignación de los recursos económicos. Desde medidas anti-dumping a los empresarios afectados por la apertura comercial hasta programas de asistencia alimentaria a los sectores de menores ingresos que sufren por el recorte de los subsidios a los alimentos de primera necesidad, son numerosos los mecanismos disponibles para ganar la aquiescencia hacia las reformas. Por supuesto, las compensaciones comportan erogaciones fiscales e, incluso a veces, modificaciones marginales en la consistencia económica de las reformas, de allí que sean motivo de controversia entre los líderes de gobierno y sus asesores técnicos. A pesar de tener esos efectos, las fórmulas de compensación son, a menudo, el elemento crucial que define cuales reformas tendrán alguna probabilidad de ser implementadas y cuales otras, definitivamente, serán abandonadas.

(b) La dispersión de los conflictos.

Los costos de la transición varían según que las reformas estén concentradas en un breve período de tiempo o se introduzcan en forma secuencial. En todo gobierno hay ciertos sectores cuya resistencia o respaldo son críticos en lo que concierne a su estabilidad política. Consecuentemente, al proponerse un programa de reformas debe calcular los riesgos que asume, evitando perjudicar los intereses de ese conjunto de sectores al mismo tiempo. La dispersión de los conflictos espaciando las iniciativas garantiza mejor la gobernabilidad de la transición económica en la medida en que compromete una menor cantidad de recursos políticos de las elites gubernamentales. Esta puede ser, no obstante, una opción discutible también desde un punto de vista político. La simultaneidad de las reformas puede ser utilizada para neutralizar las protestas sectoriales al mostrar que los líderes de gobierno no discriminan a la hora de distribuir los costos del ajuste estructural. Esta alternativa

puede, en efecto, tener esa eficacia en el corto plazo, pero entraña, asimismo, en el mediano plazo, el riesgo del aislamiento político; y no todos los gobiernos disponen de los recursos para reducir el tamaño de sus bases de apoyo y sobrevivir al intento. La táctica secuencial tiene una ventaja adicional. Al escoger un número limitado de objetivos de reforma y avanzar en su implementación, el gobierno estará en una posición más ventajosa para cosechar algunos éxitos que, luego, podrán ser exhibidos a fin de contrarrestar las reacciones eventuales a las sucesivas reformas.

(c) Persuasión y consulta.

En general, la implicación de los sectores que son afectados es una manera de disminuir las resistencias. Contra lo que suele afirmarse, las preferencias no están fijas; en el mundo real ellas se forman a través del proceso en que son formuladas. Mediante el ejercicio de la persuasión las preferencias gradualmente pueden cambiar a medida que la información aumenta. Una vez que una reforma es puesta en práctica, sus iniciadores deben, pues, atender a las quejas y responder a las críticas al programa. A este respecto, Marc Lindenberg ha señalado que los economistas a menudo utilizan el marco de referencia de la economía del bienestar para analizar quién gana y quién pierde con las reformas. Sin embargo, agrega, esta perspectiva no siempre es útil para quienes tienen a su cargo la gestión política del cambio. En la realidad, no hay una clara correspondencia entre el impacto económico y la respuesta política. Los grupos sociales reaccionan con frecuencia motivados más por la percepción de sus pérdidas o ganancias potenciales que lo que un examen objetivo justificaría (Lindenberg, M. 1989). Operar sobre ese universo de percepciones abriendo canales de consulta, probablemente contribuya a facilitar el tránsito de las reformas.

3. El Estado como objeto y agente de las reformas

El estado ocupa en el proceso de implementación un lugar estratégico por dos razones principales. Primero, en la medida en que las reformas implican una modificación de las políticas públicas administradas por el estado él es, naturalmente, un ámbito central sobre el que se ejecuta el cambio económico. Segundo, la implementación de las reformas depende de las capacidades políticas y burocráticas del estado.

Los desafíos a los programas de reformas estructurales no están, por cierto, localizados exclusivamente en las reacciones de los actores extragubernamentales. Desde la apertura al capital privado de áreas de explotación económica monopolizadas por las empresas públicas hasta la propia privatización de las mismas, desde la modificación de sistemas de regulaciones de cuya gestión se alimentan el prestigio y el poder de agencias estatales hasta la reducción del personal y la reorganización de las rutinas de la burocracia, son todas medidas destinadas a provocar reacciones

entre los funcionarios y empleados del estado. Los ejemplos pueden acumularse hasta llegar, en los estudios que se ocupan de los países menos desarrollados, en Africa, a dramatizar el impacto del ajuste estructural señalando que el recorte en las funciones del estado pone en peligro el poder de las propias elites gubernamentales al privarlas de los recursos de patronazgo que les son tan útiles para recompensar las lealtades de sus clientelas políticas (Herbst, J. 1990). Los obstáculos a las reformas es posible que florezcan primero dentro del estado mismo; se comprende, entonces, que se requieran especiales circunstancias para lograr vencer las resistencias y tener éxito.

La situación de crisis cumple en esto un papel insoslayable. La crisis de las finanzas públicas precipitada por la deuda externa afectó la satisfacción de las múltiples demandas tradicionalmente cumplidas por el estado, convirtiendo a éste en objeto de un disconformismo social muy generalizado. En principio, la erosión del consenso de posguerra en torno de las relaciones entre estado y sociedad crea mejores condiciones para enfrentar las resistencias y poner en marcha las reformas en este campo. Además, la situación de crisis tiene la virtud de ubicar en una posición preeminente del proceso de las decisiones gubernamentales a los funcionarios y agencias menos ligados a los intereses creados de la maquinaria estatal, como son los ministerios de Economía y Finanzas y el Banco Central. Aquí sobresale la pertinencia, ya señalada antes, de la centralización y la autonomía del vértice del estado como requisitos en la implementación de las reformas.

Llegamos, así, a la problemática del estado como agente de las reformas. M. Khaler ha puesto de relieve la paradoja implícita en la perspectiva del neoliberalismo ortodoxo sobre esta cuestión (Khaler, M. 1986). Ella postula, en efecto, un estado más reducido y menos intervencionista. Pero resulta más o menos evidente que llevar a cabo un cambio de régimen, esto es, la reorganización del patrón de desarrollo, requiere de las capacidades de un estado fuerte. En este sentido, hay que comenzar reconociendo que los estados no son todos iguales en lo que se refiere a los recursos administrativos y a los instrumentos de política necesarios para operar las formas más exigentes y selectivas de intervención características de algunas reformas estructurales. Y esto puede hacer una diferencia sustancial en los resultados del proceso de implementación, sobre todo, cuando se trata de asegurar la transición hacia la nueva asignación de los recursos económicos.

A este respecto vale la pena recordar la reinterpretación de A. Amsden sobre la experiencia de Corea (Amsden, A. 1989) La explicación neoclásica de la transición de la economía coreana hacia un crecimiento basado en las exportaciones pone el acento en la reforma de la estructura de incentivos, como la liberalización de las importaciones y la devaluación de la tasa de cambio. Si bien estas reformas fueron importantes, ellas fueron acompañadas por una serie de medidas de apoyo, incluyendo créditos de la banca oficial y una muy compleja organización que

proveyó información sobre oportunidades de mercados, asistió a las empresas en el desarrollo de nuevos productos, etc., todas intervenciones sostenidas por el ejercicio de una gran disciplina de las elites gubernamentales sobre los beneficiarios de ellas. Esta modalidad de transición, por supuesto, fue altamente tributaria de las capacidades de un estado fuerte: altos cuadros técnicos, instrumentos de análisis y seguimiento de políticas, una burocracia relativamente poco permeada por el clientelismo político, recursos financieros y, finalmente, una autoridad política dotada de la autonomía necesaria para administrar los premios y los castigos.

El modelo coreano de transición es, sin duda, muy exigente en sus requerimientos y, además, tiene incorporado un monto de autoritarismo político intolerable. Presenta, empero, la ventaja de proporcionar un marco extremo sobre el cual contrastar las experiencias de reforma de los países de la región. Una conciencia, a veces explícita y otras no de las limitaciones que en este plano exhiben algunos estados de América Latina ha impreso un sesgo minimalista a los programas de reformas. Estas son concebidas sobre todo como una ruptura traumática con el pasado antes que como una laboriosa preparación del futuro. Más concretamente, no colocan en el centro del proceso de implementación el problema de la transición. Esto ocurre cuando la privatización de los servicios públicos no está acompañada por políticas sectoriales y marcos regulatorios que protejan a los usuarios o cuando la apertura comercial se circunscribe a la disminución de la protección sin que se encaren al mismo tiempo programas de reconversión productiva. Estos son, sin duda, también ejemplos extremos pero previsibles en una América Latina donde la crisis fiscal y el debilitamiento de las capacidades del estado son fenómenos que atraviesan los países de la región. Tener presente estos dos tipos polares, la experiencia de Corea y la versión estereotipada de un estado débil latinoamericano, puede servir de guía para estudiar los casos concretos.

4. Sobre las estrategias de reforma.

Al abordar esta cuestión, tan importante en el proceso de implementación, nos encontramos con un punto de vista que limita fuertemente las opciones. Según él, las estrategias de reforma no se escogen, están dadas. De acuerdo con algunos autores, el estilo que las elites gubernamentales adoptan para hacer frente a los problemas que tienen planteados y, por consiguiente, proporcionar soluciones a los mismos no les es propio; antes bien, es tributario de una compleja trama cultural de relaciones que sus sociedades han ido elaborando para formular e implementar políticas públicas (Richardson, J. 1982). En otros términos, a lo largo de los años se van desarrollando normas y rutinas que terminan dando un perfil característico a las modalidades de hacer política que distinguen a los países. Dentro de esta perspectiva, un aspecto central para el tema que nos ocupa es el tipo de relaciones que se establece entre las agencias de gobierno y los grupos privados de interés en el proceso de ajuste

y reforma. A este respecto es posible identificar, para ilustrar este punto de vista, dos estilos de política: en uno las relaciones son de tipo consensual, deliberativo, en otro, son autocráticas y descansan sobre decisiones unilaterales. Los casos opuestos de Colombia y Argentina, tal como han sido tratados por la literatura, son expresiones de este contraste.

En Colombia, el pacto entre conservadores y liberales ha fomentado la práctica de la consulta y el compromiso, con consecuencias tanto en el plano de la clase política como en el de las vinculaciones de ésta con los grupos privados de interés. Las políticas públicas son implementadas de manera gradual, otorgando una preocupación especial al logro del mayor consenso con la participación del mayor número de actores (Whitehead, L. 1990). En la Argentina, y con independencia de los regímenes políticos, ha prevalecido un estilo autocrático de adopción e implementación de decisiones, caracterizado por la conspicua ausencia del recurso a la consulta y la persuasión. En este caso, los líderes de gobierno no solamente se esfuerzan por dejar de lado a los grupos privados de interés: también procuran contornear a los controles del parlamento (G.Wynia). Como toda versión estilizada, estas descripciones que encontramos en la literatura admiten correcciones empíricas; su valor heurístico reside en alertarnos sobre la probable existencia de pautas típicas de respuestas a los problemas.

Explorando este aspecto, nos parece que una dimensión diferenciadora, entre otras, de los dos estilos evocados es el horizonte temporal dentro del que las elites gubernamentales hacen política. Si el poder consiste básicamente en la capacidad de controlar el tiempo, esto es, hacer que las cosas sucedan y evitar que sobrevengan, el ejemplo colombiano nos devuelve la imagen de unas elites asentadas sobre unas instituciones y acuerdos sólidos que las ponen al abrigo de imprevistos y que son, en consecuencia, más propicias a políticas incrementales y consensuadas. En la Argentina, por su parte, las elites desnudan a través de su decisionismo a una estructura de poder frágil y asediada, que sólo puede hacer prevalecer sus opciones explotando las oportunidades que se presentan en una fuga permanente hacia adelante. Los correlatos de estos estilos políticos son previsibles: de un lado, cierta capacidad de anticipación de los problemas y soluciones más permanentes; del otro, respuestas reactivas y eventualmente reversibles.

Retomando el argumento, digamos que las estrategias de reforma disponibles en cada país no son, por lo general, muchas más que una, por que están condicionadas por las prácticas culturales predominantes. Esto no excluye la innovación; lo que, en rigor, se afirma es que las innovaciones habrán de darse ante grandes y nuevos desafíos y que requerirán de una buena combinación de fortuna y virtud por parte de los líderes de gobierno.

COMENTARIO FINAL

En el libro donde reunió sus pioneros y, por tantas razones, ejemplares estudios sobre cómo se hacen las reformas en América Latina, Albert Hirschman destaca que las crisis son altamente productivas porque ejercen una poderosa presión para actuar y resolver problemas. Pero enseguida se pregunta si podemos dar por sentado que la ansiedad inducida por la crisis en torno de un problema nos ayudará a comprenderlo mejor. No necesariamente, es su respuesta, para anotar luego que la motivación y la comprensión, que son las dimensiones subjetivas y objetivas del proceso de cambio, suelen estar desfasadas en todo momento. Puede suceder, así, que el sentido de urgencia que imprime la crisis haga que la motivación se adelante a la comprensión (Hirschman, A. 1964). Nunca más oportunas esas reflexiones que en la América Latina de hoy, donde bajo la presión de una coyuntura adversa los países se ven precipitados a producir cambios con libretos que no siempre capturan la complejidad del proceso de reformas. En este artículo hemos procurado contribuir a una mejor comprensión, comentando los aportes de la literatura sobre los condicionamientos políticos e institucionales de dicho proceso.

En las primeras páginas hicimos la crítica de un punto de vista que entendemos que bloquea un mejor análisis, aquél que pone el énfasis en la falta de voluntad política de las elites gubernamentales por toda explicación de las dificultades de las reformas. El otro punto de vista que suele estar presente es el que desarrollamos en este artículo. Ocurre que también éste es considerado a menudo como un erróneo punto de partida. Cuando se recurre a explicaciones políticas e institucionales de las razones por las cuales ciertas decisiones económicas y no otras han sido adoptadas, son muchos los que ven en esto nada más que justificaciones a posteriori, inspiradas por el deseo de disminuir la responsabilidad de los líderes de gobierno. Sin duda, no puede excluirse que haya explicaciones que merezcan esas reservas.

Las que hemos tratado de sintetizar aquí aspiran a una mejor recepción. Ellas procuran iluminar cómo ciertas circunstancias, instituciones, recursos, condicionan las opciones de política. Dentro de ese marco general, la elección no está excluida. Como bien apunta Lawrence Whitehead, las calidades de los líderes de gobierno residen no tanto en sortear o anular las restricciones políticas que se alzan frente a determinadas medidas económicas, como en saber encontrar el adecuado equilibrio entre lo que aconseja un razonable juicio económico y los condicionamientos del contexto más amplio en el que actúan (Whitehead, L. 1990)

BIBLIOGRAFIA

- Ames, Barry (1987), *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, University of California Press, Berkley.
- Amsden, Alice H.(1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, New York.
- Bates, Robert (1981) *Market and States in Tropical Africa*, University of California Press, Berkley.
- Bery, Suman K.(1990), "Economic Policy Reform in Developing Countries: The Role and Managment of Politica Factors", en *World Development*, Vol.18, No. 8, August 1990, pp. 1123-1132.
- Callaghy, Thomas M.(1989), "Toward State Capability and Embedded Liberalism in the Third World: Lessons for Adjustment", en Joan M. Nelson, *Fragile Coalition: The Politics of Economic Adjustente*, ODC Policy Perspectives No. 12, Washington, 1989, pp. 115-138.
- Frenkel, R.;Fanelli, J.M. y Rozenwurcel, G. (1990) *Growth and Structural Reforms in Latina America*, CEDES, Buenos Aires, Documento No. 57.
- Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos (1990), *Reflexiones sobre el papel del Estado en América Latina*, Instituto Torcuato Di Tella, mimeo, Buenos Aires.
- Gourevitch, Peter (1986), *Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crises*, Cornell University Press, Ithaca.
- Gulhati, Ravi (1990), "Who Makes Economic Policy in Africa and How?", en *World Development*, Vol.18, No.8, August 1990, pp. 1147-1161.
- Haggard, Stephan (1986), "The Politics of Adjustment: Lessons from the IMF's Extended Fund Facility", en Khaler, Miles ed., *The Politics of International Debt*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1986.
- Haggard, Stephan (1990), "The Political Economy of the Philippines Debt Crisis", en J. Nelson ed., *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Haggard Stephan and Robert Kaufman(1989a), "The Politics of Stabilization and Structural Adjustment", en Jeffrey D. Sachs ed., *Developing Country Debt and Economic performance*, The University of Chicago Press, Chicago, pp. 209-254.

Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman (1989), "Economic Adjustment in New Democracies", en Joan M. Nelson, *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, ODC Policy Perspectives No. 12, Washington, 1989, pp. 57-77.

Haggard, Stephan y Chung-in-Moon (1990), "Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study", *World Politics*, Vol. XLII, January 1990, No.2, pp. 210-237.

Harvard Institute for International Development, *Economic Policy Reform. Summary of a Workshop*, Paper 328.

Herbst, Jeffrey (1990), "The Structural Adjustment of Politics in Africa", *World Development*, Vol. 18, No. 7, 1990, pp. 949-958.

Hirschman, Albert (1964), *Estudios sobre política y economía en América Latina. (En ruta hacia el Progreso)*, Ed. Aguilar.

Khler, Miles ed. (1986), *The Politics of International Debt*, Ithaca, New York, Cornell University Press.

Kaufman, R. y B. Stalling (1989), "Debt and Democracy in the 1980's. The Latin American Experience", en Stallings, Barbara and Kaufman Robert eds. (1989), *Debt and Democracy in Latin America*, Westview Press, Boulder, Colorado, pp. 201-223.

Kiviniemi, Markku (1986), "Public policies and their targets: a typology of the concept of implementation", *International Social Science Journal*, No.108, 1986.

Kohli, Atul (1987), "The political economy of development strategies" (review article), *Comparative Politics*, Vol.19,2, January 1987, pp. 236-246

Kohli, Atul (1989), "The politics of economic liberalization in India", *World Development*, Vol. 17, No. 3, pp. 305-328.

Lindbeck, Assar (1976), "Stabilization policy in open economies with endogenous politicians", *American Economic Review*, Vol. 66, No. 2, May 1976.

Lindenberg, Marc (1989), "Managing Winners and Losers: Assessing the Political Impacts of Economic Strategies" en Marc Lindenberg and Noel Ramirez eds., *Managing Adjustment in Developing Countries*, ICS Press, San Francisco, California.

Mansbridge, Jane (1990), "Self-interest in Political Life", *Political Theory*, Vol.18, No.1, February 1990

Maravall, Juan M. (1990), *Economic Reforms in New Democracies: The Southern European Experience*, mimeo.

Nelson, Joan M. (1984), "The Political Economy of Stabilization: Commitment, Capacity, and Public Response", en *World Development*, Vol. 12, No. 10, October 1984, pp. 983-1006.

- Nelson, Joan M. ed.(1989), **Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment**, ODC Policy Perspectives No.12, Washington.
- Nelson, Joan M. (1990), "Conclusions" en **Economic Crisis and Policy Choice**, Joan M. Nelson, ed., Princeton University Press, Princeton, New Jersey, pp 321-361.
- Nogués, J. y Lake, D.(1990), **Political Economy of Trade Reform**, World Bank
- Pizzorno, Alessandro (1983), "Sulla razionalità della scelta democratica", **Stato e Mercato**, No. 7, 1983.
- Putman, R. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two level games", **International Organization**, Vol 42, No.3, Summer 1988, pp.427-460.
- Remmer, Karen L. (1990), "Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience", **World Politics**, Vol. XLII, April 1990, No.3, pp.315-335.
- Richardson, J.(1982), "The concept of Policy Style", en J. Richardson ed., **Policy Styles in Western Europe**, George Allen & Unwin, Londres.
- Rodrik, Dani (1990), "How Should Structural Adjustment Programs be Designed?", **World Development**, Vol. 18, No. 7, July 1990.
- Schmitter, Philippe C. (1971), **Interest Conflict and Political Change in Brazil**, Stanford University Press, Stanford, California.
- Stallings, Barbara and Kaufman Robert eds. (1989), **Debt and Democracy in Latin America**, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Streeten, Paul (1987), "Structural Adjustment: A Survey of The Issues and Options", en **World Development**, Vol.15, No.12, December 1987, pp.1469-1482.
- Thomas, John W. and Merilee S. Grindle (1990), "After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries", en **World Development**, Vol. 18, No. 8, August 1990, pp. 1163-1181.
- Waterbury, John (1989), "The Political Managment of Economic Adjustment and reform", en Joan M. Nelson, **Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment**, ODC Policy Perspectives No. 12, Wasington, 1989, pp. 39-56.
- Weiner, Myron (1984), "The Political economy of Industrial Growth in India", **World Politics**, Vol. XXXVIII, No. 4, July 1984, pp. 596-610.

White, Louise G. (1990), "Implementing Economic Policy Reforms: Policies and Opportunities for Donors", en *World Development*, Vol.18, No. 1, January 1990.

Whitehead, Lawrence (1990), "Political Explanations of Macroeconomic Managment: A Survey", en *World Development*, Vol. 18, No. 8, August 1990, pp.1133-1146.

Wynia, Gary (1986), *La Argentina de Posguerra*, Ed. de Belgrano, Buenos Aires.

