

**Avances
de investigación**

El lanzamiento político de las reformas estructurales en América Latina*

Juan Carlos Torre

Introducción

Los países de América Latina atraviesan en la actualidad las vicisitudes propias de un cambio de época. Dos orientaciones de política económica condensan el signo de los nuevos tiempos: la racionalización y la reducción del papel del Estado en los mercados y la redefinición de las relaciones entre las economías nacionales y el mercado internacional, en favor de una mayor integración. Bajo el impulso de las reformas estructurales mediante las cuales dichas orientaciones se han ido implementando en la última década, la era del desarrollo hacia adentro y promovido por el Estado que presidió hasta entonces el desenvolvimiento económico y social de América Latina ha entrado aceleradamente en la historia. A lo largo de estos años un interrogante ha estado presente: ¿qué factores condicionan la capacidad de las élites gubernamentales de definir, iniciar y sostener en el tiempo el proceso de transformación?

Examinado más en particular, este interrogante se desdobra en varias cuestiones relevantes. La primera de ellas se refiere al grado de

* El presente artículo es parte de un trabajo más extenso titulado "Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina", realizado en el marco del *Proyecto Regional de Reformas de Política Pública* dirigido por Óscar Altimir y llevado a cabo en la CEPAL, sede Santiago de Chile. Los trabajos de base producidos dentro de este proyecto y que han servido para la elaboración de este artículo, publicados en la Serie Reformas de Políticas Públicas/CEPAL, son: "Las dimensiones políticas de la reforma económica en México", por Blanca Heredia, marzo de 1995, Dto. 34; "Democracia, reformas económicas y gobernabilidad en Bolivia" por Eduardo Gamarra, mayo de 1995, Dto. 36; "Reforma económica, democratización e ordem legal no Brasil", por Lourdes Sola, octubre de 1995, Dto. 37; "A la sombra de la hiperinflación: las reformas económicas en Argentina", por Juan Carlos Torre y Vicente Palermo, mimeografiado, s/f.

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

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

Los años siguientes obligaron a efectuar una revisión de la afinidad postulada entre la puesta en marcha de grandes cambios económicos y los regímenes autoritarios.¹ En efecto, y como las diversas experiencias nacionales que consideramos lo muestran, vastos programas de reformas estructurales fueron lanzados por líderes de gobierno popularmente electos. A la luz de estos ejemplos se hizo evidente que la simple dicotomía entre autoritarismo y democracia no discriminaba

respecto de la existencia o no de un recurso clave para iniciar políticas de transformación, como es el grado de autonomía institucional a disposición de las élites gubernamentales. Para capturar esta dimensión se hizo necesario dirigir la atención a la distribución del poder institucional dentro de las estructuras de gobierno establecida por los arreglos constitucionales.

En este sentido, hay que destacar que las constituciones y las prácticas constitucionales informales en los países de la región han exhibido un grado de flexibilidad suficiente para otorgar a los líderes de gobierno recursos para llevar adelante sus políticas, facilitando su autonomía en relación con las presiones inmediatas de los grupos sociales y políticos. Dichos mecanismos incluyen los poderes extraordinarios otorgados al ejecutivo para afrontar crisis nacionales, como el estado de sitio. Además de estos poderes, las constituciones conceden a la presidencia facultades legislativas, como los decretos, el poder de veto y de iniciar legislación. A todos estos mecanismos hay que agregar también la posibilidad de la delegación de autoridad de decisión por parte de las asambleas legislativas en favor de la presidencia. En síntesis, un rápido recorrido por las disposiciones constitucionales de los regímenes democráticos de América Latina permite concluir que garantizan, tanto directa como indirectamente, al ejecutivo una amplia gama de atribuciones con las cuales ejercer y fortalecer su autonomía decisional.²

Es preciso subrayar que el inventario de los atributos constitucionales es una guía aún insuficiente para apreciar el margen de acción con el que cuenta el ejecutivo en los sistemas de gobierno de la región. El fenómeno de la primacía de la presidencia desborda los textos legales y hunde sus raíces en una trayectoria histórica que, a lo largo del tiempo, ha ido acumulando recursos y sobre todo expectativas sociales en el vértice unipersonal del ordenamiento gubernamental. En América Latina la idea de gobierno se asocia habitualmente a la de una presidencia activa.

La referencia a los arreglos institucionales no constituye, empero, el punto de llegada del análisis. Las reglas formales e informales no operan en el vacío, sino que su dinámica está condicionada a un segundo orden de factores de naturaleza más política que también

¹ Robert Kaufman y Barbara Stallings, "Debt and Democracy in the 1980's. The Latin American Experience", en B. Stallings y R. Kaufman (eds.), *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1989, pp. 201-223. Adam Przeworski y Fernando Limongi, "Regímenes políticos y crecimiento económico", *Desarrollo Económico*, vol. 34, núm. 134, 1994, pp. 163-179.

² En relación con las prerrogativas presidenciales véase, entre otros, Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, cap. 1.

gravita sobre la capacidad de los líderes de gobierno de escoger sus opciones de política. En efecto, la posibilidad de utilizar los recursos potenciales que se hallan alojados en las reglas y prácticas constitucionales está en relación directa con el espacio político con el que cuentan las élites gubernamentales. La magnitud de dicho espacio político está definida, entretanto, por un conjunto de variables. Entre ellas indicaremos dos: la contextual, es decir, la coyuntura social y política en la que los gobiernos operan, y la electoral, referida a la particular distribución del poder que suelen generar los resultados electorales.

Respecto de la primera, se trata de una situación de crisis colectivamente percibida. La sensación de amenaza y el clima de incertidumbre que la percepción de la crisis instala en la opinión pública fortalece la creencia de que la falta de iniciativas sólo puede agravar las cosas. En tales circunstancias, se genera una demanda de gobierno que permite a la presidencia echar mano de los recursos institucionales necesarios para concentrar la autoridad de decisión, adoptar políticas elaboradas en el sigilo de los gabinetes tecnocráticos e imponer un trámite expedito a su promulgación.³ Esta dinámica política fue visible en los países de la región durante las coyunturas de aceleración inflacionaria que pautaron la peripecia de sus economías después de la crisis de la deuda externa. Buena parte de las medidas de ajuste y de las reformas lanzadas entonces fue hecha mediante el "decretismo", un estilo de gestión que no se reduce al uso de decretos presidenciales sino que califica más bien a un diseño de políticas radicado en el vértice del gobierno y que delimita los contornos de la consulta a los agrupamientos políticos y los intereses organizados.

Destaquemos, sin embargo, que las incógnitas institucionales de la política de transformación no se despejan todas apelando a los poderes de excepción formales y paraconstitucionales del ejecutivo. Hay medidas que pueden ser tomadas en el ámbito de la presidencia: para ellas, la decisión del ejecutivo es la decisión final. Hay otras que requieren la aprobación legislativa: en este caso, el *locus* del proceso

³ Sobre este punto véase Juan Carlos Torre, "América Latina, el gobierno de la democracia en tiempos difíciles", Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella, CIS (Documento de Trabajo, núm. 122), julio de 1994; una versión anterior fue publicada en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, Madrid, octubre-diciembre de 1991. Respecto de la dinámica política entre crisis y reformas, consúltese John T. S. Keeler, "Opening the Window for Reform. Mandates, Crises and Extraordinary Policymaking", *Comparative Political Studies*, vol. 25, núm. 4, enero de 1993, pp. 433-486.

decisorio se traslada a la sede del Congreso y deposita en sus miembros el poder de abrir paso o de bloquear las políticas oficiales.

Aquí es donde cobra relevancia la segunda variable que influye sobre el espacio político de los gobiernos, el monto y la cohesión de sus apoyos legislativos. Al respecto, los resultados electorales y el comportamiento de los partidos y sus representantes hacen una diferencia. Si el ejecutivo cuenta con una mayoría legislativa estable y disciplinada, la probabilidad de que una iniciativa suya sea anulada es muy baja. De ahí que, aunque para autorizar una política pública la Constitución requiera la intervención legislativa, la existencia de apoyos partidarios en el Congreso diluye la lógica institucional de la separación de poderes y confirma, en los hechos, la preeminencia del ejecutivo sobre el proceso decisorio. La capacidad de movilizar mayorías legislativas, sea por medio del control del propio partido o mediante acuerdos con otras fuerzas define, pues, el margen que tienen los líderes de gobierno para lanzar reformas económicas.

Todas las dimensiones reseñadas hasta aquí representan, sumadas, una clave retrospectivamente importante para explicar la correlación positiva observada entre regímenes democráticos y grandes cambios económicos en la última década. Por su inquietante persistencia ante los intentos por dominarla, la emergencia económica que siguió a la crisis de la deuda externa representó un fuerte incentivo para la adopción de políticas de ajuste estructural por las élites gubernamentales. Colocadas ante ese desafío, el problema que éstas debieron resolver, según la ajustada visión de James Malloy, fue cómo generar —a partir del marco institucional y político existente— los recursos necesarios para decidir, rápida y eficazmente, dichas políticas.⁴ A continuación reconstruiremos esa experiencia desde la perspectiva que nos ofrecen distintos casos nacionales de lanzamiento de reformas: Bolivia, Argentina, Brasil, México.

Bolivia

En Bolivia el uso del decreto presidencial revistió un claro simbolismo político como expresión del despliegue de la autoridad discrecional del

⁴ James Malloy, "Política económica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais", en Lourdes Sola (ed.), *Estado, mercado e democracia*. São Paulo, Paz e Terra, 1993, pp. 99-126.

ejecutivo.⁵ El 29 de agosto de 1985, por medio del decreto 21.060, el gobierno del recién electo presidente Víctor Paz Estenssoro introdujo la Nueva Política Económica, sorprendiendo a sus partidarios y a los grupos de izquierda que habían apoyado su designación. La NPE imprimió un giro radical a la estrategia de desarrollo encabezada por el Estado y establecida 33 años antes por su propio partido, el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario), entonces en el gobierno, y proseguida luego por sucesivos gobiernos. Combinando drásticas medidas de estabilización con reformas estructurales, el programa permitió que la salida de la situación hiperinflacionaria en que se hallaba el país fuera casi inmediata. La estabilización alcanzada logró, asimismo, sostenerse en el tiempo de manera tal que, a pesar de sus costos distributivos, la NPE ganó la aceptación mayoritaria en la opinión pública. Cinco años más tarde, en 1989, el nuevo presidente electo, Jaime Paz Zamora, del MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria), la hizo suya en sus rasgos generales; para darle un signo distintivo, en enero de 1990 Paz Zamora, sugestivamente, reemplazó el decreto 21.060 por otro, el 22.407, por el cual se ratificaron las reformas neoliberales en curso y, a la vez, también un estilo de gestión gubernamental fundado en los poderes de excepción de la presidencia.

La reseña de la experiencia boliviana sería parcial si sólo señalara que la intervención de Paz Estenssoro se limitó a utilizar la demanda de gobierno que se elevaba desde una opinión pública conmocionada por la hiperinflación para reforzar con ella un estilo decisorio condensado en el decreto presidencial. En rigor, desde un punto de vista institucional, la pieza clave en el lanzamiento de la Nueva Política Económica fue el acuerdo político de Paz Estenssoro con Hugo Bánzer, el jefe del principal partido de oposición, ADN (Acción Democrática y Nacionalista), en el llamado Pacto de la Democracia. El acercamiento entre ambos líderes políticos lo facilitó la adopción por Paz Estenssoro de capítulos importantes del programa económico de Bánzer. Pero la situación que impulsó el acuerdo fue la tradicional fragmentación del cuadro partidario boliviano, la cual amenazaba con precipitar a la nueva administración en el conflicto entre un ejecutivo débil y una legislatura dominada por la oposición, en donde ya habían naufragado los intentos de estabilización económica del anterior gobierno encabezado por Hernán Siles Suazo (1982-1985).

⁵ Seguimos aquí el trabajo de Gamarra ya citado.

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

Para completar esta breve síntesis, señalemos que los dilemas institucionales del sistema de partidos boliviano volvieron a replantearse al finalizar el mandato de Paz Estenssoro y recibieron también entonces una solución cooperativa, pero dentro de una rearticulación de las alianzas políticas. En vísperas de las elecciones de 1989, los partidarios de Paz Estenssoro rompieron unilateralmente el acuerdo con Bánzer, presentando candidato propio a la presidencia, en la confianza de que el nivel de apoyo popular a la NPE les anticipaba una segura victoria electoral. Sin embargo, el resultado de los comicios no arrojó un ganador neto y, de acuerdo con las normas constitucionales, correspondió al Congreso la tarea de escogerlo entre los tres candidatos más votados: Sánchez de Losada (MNR), 23.07%; Bánzer (ADN), 22.7%, y Jaime Paz Zamora (MIR), 19.6%. Las negociaciones entabladas a ese efecto condujeron a la jefatura del gobierno a Paz Zamora, quien recibió el respaldo de Bánzer en el marco de un nuevo pacto político, el Acuerdo Patriótico. Las fuerzas combinadas de la coalición de gobierno conformada por el MIR y la ADN le aseguraron la mayoría en el Congreso; esto permitió al ejecutivo contar con la aquiescencia de los legisladores para

forzar la promulgación de políticas de reforma —como las que autorizaban las *joint-ventures* y las privatizaciones en la minería y los hidrocarburos— recurriendo a procedimientos constitucionales y paraconstitucionales.

Argentina

Una revisión de las otras experiencias nacionales provee nuevos ejemplos de la importancia que revisten los apoyos políticos del ejecutivo para despejar el camino de las reformas a través de las instituciones. Ampliando lo dicho hasta aquí, subrayemos que las políticas económicas difieren en cuanto a los requerimientos formales que imponen sobre los mecanismos de decisión de los gobiernos: no es lo mismo decidir una devaluación que iniciar un programa de privatizaciones. Más específicamente, las decisiones macroeconómicas de los planes de estabilización comportan menos exigencias: generalmente están dentro de las competencias del Ministerio de Economía y del Banco Central y pueden ser adoptadas por un pequeño número de altos funcionarios y refrendadas luego por un decreto presidencial. Con frecuencia, no ocurre lo mismo con los programas de reformas estructurales que implican cambios en la legislación vigente y, por consiguiente, demandan la formación de mayorías parlamentarias para su promulgación. Decimos que esto sucede con frecuencia, pero no siempre, porque dicho requisito no se aplica a todas las iniciativas de reforma por igual. Este señalamiento es una buena vía de entrada a las vicisitudes institucionales de las políticas de transformación económica en Argentina.⁶

A mediados de 1987, y luego de sucesivas frustraciones en el logro de la estabilización económica, el gobierno de Raúl Alfonsín, electo por la Unión Cívica Radical en 1983, anunció un conjunto de políticas que perseguían un cambio en el papel del Estado en el proceso de desarrollo, la reasignación de los recursos económicos, el establecimiento de nuevas reglas de juego de largo plazo. Este giro hacia las reformas estructurales bastante moderado en sus alcances incluía en un lugar destacado decisiones vinculadas a la liberalización comercial y la privatización de empresas públicas. Las primeras, que consistían en la reducción de las tarifas arancelarias y de las restricciones cuantita-

⁶ Seguimos aquí el trabajo de Torre y Palermo ya citado.

tivas a las importaciones, pertenecían al tipo de medidas que, no obstante su envergadura institucional, requerían sólo de resoluciones de las autoridades económicas. Las segundas, en cambio, por implicar modificaciones en el *status* legal de las empresas públicas, debían pasar por el trámite legislativo del Congreso.

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

Electo en medio de la hiperinflación, después de que la incertidumbre sobre el desenlace de los comicios de mayo de 1989 provocó el colapso del postrer intento de estabilización económica de Alfonsín y lo forzó a abandonar anticipadamente el gobierno, Carlos Menem se hizo cargo de la presidencia en julio; entonces, sorprendiendo también él a sus partidarios del justicialismo, lanzó, junto a medidas estabilizadoras, un radical programa de ajuste estructural, destinado a conjurar a la vez la crisis inflacionaria y la desconfianza que sus credenciales populistas despertaban entre los empresarios privados. Como lo había hecho Paz Estenssoro en la hiperinflación boliviana, Menem aprovechó la sensación colectiva de crisis para romper sus compromisos previos y adoptar medidas extremas que, en una versión más moderada, habían sido exitosamente bloqueadas muy poco tiempo

antes. En esencia, éstas se plasmaron en el envío al Congreso de dos leyes-ómnibus, la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma Económica, que comportaban una convalidación general de un considerable número de iniciativas, las cuales, luego de un tratamiento perentorio y en bloque, fueron aprobadas por las dos cámaras. En virtud de la delegación de facultades legislativas hecha por el Congreso, el ejecutivo logró un verdadero cheque en blanco en relación con aspectos centrales de las reformas económicas. En los hechos, el Congreso le otorgó a la presidencia los poderes institucionales necesarios para que pudiera prescindir de la propia asamblea legislativa a la hora de implementar el nuevo curso económico.

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

El corolario que se desprende de las experiencias de Bolivia y Argentina es que los niveles más elevados de autonomía decisional de la presidencia que las situaciones de emergencia económica promueven y a la vez legitiman requieren el respaldo estable de coaliciones de gobierno para ser duraderamente efectivos. En rigor, es plausible—las ilustraciones abundan— que en ausencia de dicho respaldo el ejecutivo pueda intervenir en primera persona en coyunturas de crisis con medidas de excepción rápidas y eficaces. Pero la sustentabilidad de dicha intervención depende de recursos políticos menos contingentes que los que resultan del mandato plebiscitario que se gesta en los climas propicios de incertidumbre colectiva: aludimos a los recursos

políticos que los líderes de gobierno estén en condiciones de generar a partir del sistema de representación partidaria existente. Los ejemplos recién evocados ilustran bien este punto. En Bolivia, la división relativamente equilibrada del cuadro partidario creó incentivos para forjar acuerdos de gobierno. En Argentina, el desenlace electoral de la disputa por la presidencia dentro de un formato acentuadamente bipartidista le dio, alternativamente, a las dos principales fuerzas políticas las mayorías legislativas para secundar las iniciativas del ejecutivo. Cuando en este contexto se introduce el caso de Brasil el contraste es manifiesto y, con él, lo son también los problemas de la gobernabilidad del ajuste estructural.

Brasil

En Brasil la tarea de formar las coaliciones de gobierno indispensables para iniciar y sostener las políticas de ajuste estructural se desenvuelve en condiciones altamente desfavorables desde el retorno de la democracia.⁷ De ahí el desplazamiento que se produjo en el lugar ocupado por el país en los casilleros de la política comparada. En efecto, de ser el ejemplo conspicuo de las experiencias de concentración autoritaria del poder de decisión al servicio de grandes cambios económicos durante los años setenta, Brasil pasó a ser desde mediados de los años ochenta el país que mejor ha expuesto las dificultades de las autoridades democráticas para reunir y mantener la capacidad de gobierno, con el fin de encarar los problemas de la emergencia económica.

Dichas dificultades son visibles en el plano de la distribución del poder institucional. Los estudios de la política brasileña coinciden en destacar que en los últimos diez años tuvo lugar un acentuado proceso de descentralización por la transferencia de recursos políticos y económicos desde la administración central a los estados y municipios. Este proceso recogió su fuerza de las transformaciones estructurales operadas durante el régimen autoritario. La multiplicación de polos de desarrollo industrial promovida por los cambios económicos llevó a la formación de una estructura de poder más diversificada con epicentro de los estados regionales. Con la retirada de los militares, que hasta entonces proveían de un centro político, esta alteración en el equilibrio

⁷ Seguimos aquí el trabajo de Sola ya citado.

institucional entre la administración central y los gobiernos estatales emergió a la superficie. Durante la transición a la democracia los gobernadores ganaron protagonismo ya que primero se realizaron elecciones libres en el ámbito estatal, antes de que ocurriera lo mismo en el plano nacional. Los gobernadores electos dirigieron la movilización popular y ganaron una participación sobresaliente en las negociaciones con los militares que condujeron al retorno de la autoridad civil. Una vez concretada la transición los poderes políticos regionales lograron consagrar el nuevo equilibrio en el texto de la Constitución de 1988.

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

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

En esta trayectoria, que erosionó el capital de confianza de sucesivas administraciones —José Sarney (1985-1990) y Fernando Collor (1990-1992)—, la mencionada reforma constitucional de 1988 fue un hito importante: los cambios que introdujo amplificaron los problemas de gobernabilidad ya apuntados en relación con el sistema de partidos. Concebida idealmente a partir de la crítica a “la presidencia imperial” del pasado régimen autoritario, la reforma comportó una redistribución del poder institucional en favor del Congreso y de los estados regionales. Esta transferencia de porciones clave del proceso decisorio hacia los ámbitos institucionales que mejor reflejaban la por demás acentuada multipolaridad del sistema político y económico de Brasil incorporó, previsiblemente, obstáculos adicionales a la gestión política de la emergencia.

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

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

ganara a la vez legitimidad el nuevo consenso sobre la necesidad de reorientar el modelo de desarrollo formado bajo la dura pedagogía de la emergencia.

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

En lo que se refiere a la cuestión que estamos considerando, el lanzamiento político de las reformas, el estilo de Collor no fue, empero, una excepción respecto de los rasgos fuertemente decisionistas presentes en otras experiencias. Sólo que, en su caso, la impronta de un temperamento personal poco proclive al compromiso complicó más todavía unas relaciones entre presidencia y Congreso ya afectadas por la desigual distribución del poder institucional resultante de las elecciones de 1989. Al tomar posesión del gobierno y lanzar su programa de ajuste, Collor carecía de mayoría en la asamblea legislativa. Electo en comicios altamente polarizados en el nivel de las candidaturas presidenciales, su victoria no se tradujo en fuerza parlamentaria: los representantes de su partido eran apenas 5% de los miembros del Congreso y, sumados a los representantes —no siempre confiables— de los partidos de apoyo, totalizaban 33%. Esta situación constituyó una fuente de

conflictos permanentes porque la estrategia de Collor consistió en presionar al Congreso para que aprobara sus iniciativas sin modificaciones, pero el bloque más numeroso en torno al PMDB se resistió a ello. Quedó así planteado un estira y afloje entre la presidencia y el Congreso, en el que los triunfos se alternaron de un lado y del otro. En un escenario semejante, los dilemas de gobierno sólo pudieron ser sorteados explotando la dinámica política de las situaciones de crisis.

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

México

Los avatares en el lanzamiento de las políticas de ajuste estructural que sumariamente hemos descrito tuvieron un rasgo en común, se produjeron en el marco de estructuras políticas competitivas. Éste no fue, por cierto, el caso de México. En este país, detrás de la fachada de un régimen formalmente democrático, se levantó un sistema cerrado de distribución y transmisión del poder que, históricamente, colocó a las élites dirigentes al abrigo de los controles institucionales de la política competitiva.⁸ En México, el esquema de ejercicio del poder gubernamental descansó en dos ejes principales: el monopolio del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sobre la arena electoral y el control oficial sobre las organizaciones que agrupan a los trabajadores

⁸ Seguimos aquí el trabajo de Heredia ya citado.

y los campesinos. A estos dos ejes hay que agregar la densa red de relaciones clientelistas que penetran los más variados intersticios de la estructura social y consolidan informalmente el sólido predominio de un régimen político que se distinguió en América Latina por su estabilidad.

Durante la crítica coyuntura abierta por la crisis de la deuda externa esta peculiaridad de México se puso una vez más de manifiesto. A lo largo de la región, las estructuras políticas existentes se vieron en dificultades para superar la emergencia económica. Numerosos fueron los poderes establecidos que cayeron, otros nuevos los reemplazaron, en un proceso que comportó cambios en el personal político e incluso cambios de régimen, con el tránsito desde el autoritarismo a la democratización política. Entretanto, en México, el orden político sobrellevó los desafíos y logró preservar su continuidad institucional.

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

escogió como su sucesor a Carlos Salinas de Gortari, el responsable de la gestión económica y principal inspirador de la estrategia de desarrollo fundada en la ortodoxia fiscal y las reformas de mercado.

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

En términos comparativos, el interrogante acerca de la capacidad de las élites gubernamentales para decidir y sostener en el tiempo el proceso de transformación económica recibió en México una respuesta más rotunda y consistente. Sin embargo, como apuntamos antes, la naturaleza de dicha transformación fue, en un principio, vagamente definida: sólo se esclareció a lo largo de un difícil aprendizaje que, según había ocurrido también en los demás países, estuvo caracterizado por falsos comienzos, vacilaciones e inesperados contratiempos. En este sentido, pero ahora en lo referido a las políticas económicas, el año 1987 constituyó igualmente un momento de inflexión. Al cabo de cinco años de gestión de la emergencia y de dos intentos de estabilización centrados en la ortodoxia fiscal y monetaria, a fines de 1987 se produjo un abrupto deterioro de la situación económica, acelerado por factores internos y externos, que hizo perfilar en el horizonte el riesgo de la hiperinflación.

Frente a los términos de esta inquietante coyuntura, que puso en

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

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

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

No obstante, destaquemos que la efectividad de este ejercicio de discrecionalidad sobre el mundo de los negocios no fue independiente de los compromisos oficiales en materia de austeridad fiscal y futuras privatizaciones. El pacto social de 1987 fue renovado al año siguiente por Salinas de Gortari —ahora en la presidencia— bajo el nombre de Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, y fue una herramienta central al servicio de la política de cambio estructural, que adquirió a partir de entonces un alcance más integral y un ritmo más acelerado.

La experiencia de la concertación social en México merece un comentario adicional porque sirve para poner de manifiesto algunos de los problemas del gobierno político de la transformación económica. A comienzos de los ochenta las estrategias de concertación social, como técnicas políticas para arribar a soluciones cooperativas ante los conflictos macroeconómicos, fueron objeto de frecuentes debates políticos y académicos. Las discusiones concluyeron regularmente poniendo en duda su viabilidad política, utilizando argumentos extraídos de las experiencias conocidas en los países europeos. Así se destacó que en la región es difícil encontrar organizaciones de cúpula con una envergadura y una cohesión comparables a las que sirvieron de plataforma a los casos exitosos de pactos sociales en el viejo continente. En la mayoría de los países de América Latina las asociaciones corporativas —se sostuvo— carecen de una alta densidad organizacional y se hallan fragmentadas en facciones rivales que buscan imponerse unas a otras en busca del apoyo de las bases.⁹ Estas limitaciones son, en general, verdaderas aunque, a nuestro juicio, no fueron en su momento las más relevantes.

⁹ A propósito del debate académico sobre los pactos sociales, consúltense, entre otros, Stephan Haggard y Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, New Jersey, Princeton University Press, 1995, pp. 340-345.

Lo que conspiró contra la viabilidad política de las propuestas de concertación social fue que asumieron como un dato aquello que, en rigor, constituyó el problema, esto es, la existencia de un centro de poder en condiciones de tomar a su cargo la tarea de organizar los acuerdos; en otras palabras, una autoridad estatal efectiva.¹⁰ En efecto, en la América Latina de los tiempos de la emergencia la figura que se recortó a menudo en el vértice del poder público fue la de unas élites gubernamentales al frente de unas instituciones estatales debilitadas, y sin otros medios para coordinar la salida de la crisis que los recursos del liderazgo político y los poderes de excepción de la presidencia. En ese contexto, la aplicación de esos recursos y esos poderes a la reconstrucción de un principio de autoridad estatal se tradujo en un primer y drástico movimiento de exclusión o, al menos, de distanciamiento de los actores políticos y los grupos sociales de los ámbitos de formación de las decisiones públicas. Tal fue el resultado de los acuerdos en las alturas de los jefes políticos Paz Estenssoro, Bánzer, Paz Zamora en Bolivia; de la manipulación de las lealtades del partido de gobierno por parte de Menem en Argentina; de la táctica de fuga hacia adelante desplegada por Collor en Brasil. Distintas fueron las condiciones iniciales en México, y también lo fue el desenlace. Aquí la élite político-tecnocrática en el gobierno contó con un régimen político cuya solidez distintiva en la región no fue afectada por la emergencia y siguió nutriéndose de la capacidad de articulación provista por estructuras corporativistas de control vertical de intereses sociales. Constituyó, pues, una reveladora ironía que se lograra reunir la autoridad efectiva para llevar a cabo una experiencia de concertación social —no exenta, por cierto, de ritualismo— en el país donde las cuestiones relativas a la generación, el mantenimiento y la circulación del poder institucional se resolvían a espaldas de los desafíos del pluralismo político.

¹⁰ En este sentido, Philippe Schmitter ha señalado: "Como alguien escribía en un artículo, 'los pactos sociales no pueden ser firmados por manos invisibles'. Debe existir un actor visible, que aporte un elemento, no sólo de poder e influencia, sino también de coacción legítima. Y ese actor debe ser el Estado, que debe estar presente de algún modo en las negociaciones, si no estar sentado en la mesa de negociación". "La concertación social en perspectiva comparada", en Álvaro Espina (comp.), *Concertación social, neocorporatismo y democracia*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1991, pp. 67-80.

Transformación económica y estilos de gobierno

En la revisión de las experiencias de lanzamiento de políticas de reforma hemos constatado un fenómeno recurrente: el recurso a un estilo de decisión fuertemente centrado en el ejecutivo y en sus poderes discrecionales de intervención. Así definido, el fenómeno en cuestión puede ser visto como la expresión de un *policy style*. Con esta expresión en la literatura académica se alude a las formas características que, en los diversos contextos nacionales, adopta la decisión y ejecución de las políticas públicas.¹¹ Quienes han desarrollado el concepto de *policy style* han distinguido, entre sus varias dimensiones, la que hace referencia al tipo de relación que los gobiernos establecen con los demás actores extragubernamentales en el proceso de las políticas públicas. A partir de esta dimensión se distinguen los gobiernos entre aquellos más inclinados a imponer sus decisiones y los otros más proclives, por el contrario, a buscar la consulta y el acuerdo. El concepto de *policy style* persigue enraizar estas inclinaciones alternativas en la cultura institucional prevaleciente, de manera que éstas resultan, en definitiva, menos de las conductas idiosincrásicas de los líderes de gobierno individualmente considerados y más de la influencia de las formas tradicionales de concebir y practicar la gestión de las políticas públicas tal como se han sedimentado a lo largo de gobiernos sucesivos.

A este respecto es útil mencionar aquí la perspectiva que aportan los debates contemporáneos acerca de los regímenes de gobierno.¹² Central en estos debates es la idea de que las estrategias y preferencias de las élites gubernamentales están fuertemente influidas por los arreglos institucionales que estructuran el marco en el que hacen sus opciones de política. Congruentemente, es posible afirmar que el sistema de incentivos incorporado en la fórmula presidencialista predominante en la región introduce un sesgo característico en el proceso decisorio de las políticas públicas, esto es, promueve y facilita un estilo unilateral y escasamente consultativo por parte de los líderes de gobierno. Lo promueve al asignar al presidente, además del papel de jefe de gobierno, la condición de jefe de Estado: el hecho de percibirse como representante de toda la nación tiende a llevar a los presidentes

¹¹ Véase Jeremy Richardson (ed.), *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen and Unwin, 1982, "Introduction".

¹² Para una ilustración de estos debates véase R. Kent Weaver y Bert A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter?*, Washington, The Brookings Institution, 1993.

a un comportamiento autocentrado, colocando la legitimidad de sus decisiones por sobre las aspiraciones de los partidos y las demandas de los grupos de interés. Lo facilita, a su vez, porque la tendencia virtual a la acción discrecional de la presidencia se acompaña en las reglas y prácticas constitucionales por un conjunto de recursos de poder que inclina el equilibrio del proceso decisorio en su favor.

En este sentido, cabe concluir que la modalidad decisoria observada en el lanzamiento de las reformas estructurales no constituye un fenómeno novedoso y sí es, en cambio, la manifestación de un estilo arraigado de gestión de políticas públicas. Los estudios sobre el gobierno de la economía que se ocupan de periodos previos a los aquí considerados coinciden en una constatación: la tendencia de los ejecutivos a circunvalar la consulta a los grupos de interés y a los bloques partidarios en el Congreso y a actuar en forma excluyente, siguiendo los consejos de sus asesores técnicos.¹³ Típicamente, este *policy style* fue visible en los años dorados del desarrollismo, y ha sido visto como una salida al dilema que enfrentaron las élites gubernamentales de la época, tironeadas entre las demandas distribucionistas de los grupos de interés y las presiones clientelistas de los partidos, por un lado, y por el objetivo de reorientar las inversiones públicas hacia proyectos de modernización de largo plazo, por otro.¹⁴ Es sugestivo que esa forma de gobernar haya vuelto a reiterarse en momentos en que los países están envueltos otra vez en los desafíos de políticas de transformación que, si bien de diferente signo, apuntan también a alterar las reglas de asignación de los recursos económicos.

El paralelo histórico que es posible identificar entre los programas de modernización desarrollistas y las reformas neoliberales en lo que se refiere a sus modalidades decisorias provee un segundo ángulo para dar cuenta de las características del *policy style*: la naturaleza de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, que ocupa un lugar importante en la literatura dedicada al estudio de las políticas públicas, se afirma que la naturaleza de las mismas gravita fuertemente sobre las formas con que son procesadas políticamente. Esta perspectiva está

¹³ Una caracterización temprana del estilo decisorio de las políticas públicas en la región en la que ya están presentes rasgos que se tornarán familiares en los estudios más recientes se encuentra en Douglas A. Chambers, "Parties and Society in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, núm. 7, 1972, pp. 102-128.

¹⁴ Crnaútese Edson de Oliveira Nunes y Barbara Geddes, "Dilemmas of State-Led Modernization in Brazil", en John Wirth, Edson de Oliveira Nunes y Thomas Bogenschield (eds.), *State and Society in Brazil*, Boulder/Londres, Westview Press, 1987, pp. 103-146.

resumida en la fórmula *polices determine politics*.¹⁵ Esto es, diferentes tipos de políticas públicas promueven diferentes pautas de interacción política entre el gobierno y los actores extragubernamentales. A los efectos de nuestro argumento, la variedad de políticas públicas que suelen distinguirse en la literatura podrían ser sumariamente reducidas a una dicotomía principal, políticas que suponen reacomodamientos distributivos dentro del sistema de reglas de asignación existente y políticas cuyo objetivo es redefinir el propio sistema de reglas.

En las primeras el proceso decisorio se desenvuelve por medio de la interacción de los actores participantes y reconocidos en el sistema político. Estas interacciones de los líderes de gobierno, la burocracia pública, los bloques parlamentarios, los grupos de interés, pueden tener por ámbito distintas sedes institucionales, desde la deliberación en las asambleas legislativas hasta las prácticas más o menos informales de las comisiones consultivas sectoriales. La naturaleza del segundo tipo de políticas públicas tiende a generar un estilo decisorio diferente porque se trata de políticas de cambio institucional e implican, por consiguiente, una redistribución de poder, es decir, la creación de una nueva constelación de ganadores y perdedores. En este caso, las principales decisiones serán previsiblemente elaboradas en ámbitos cerrados al acceso de los intereses organizados y habrán de adoptarse en el vértice del poder gubernamental.

Combinando, pues, las dos perspectivas que hemos mencionado tenemos que el estilo decisorio centrado en el ejecutivo que presidió la puesta en marcha de las reformas reflejó, por un lado, las inercias de la cultura institucional predominante en la región y, por el otro, la lógica política que acompaña a las experiencias de cambio estructural. Un rasgo adicional que debe destacarse y que completa el perfil de ese estilo decisorio, es el papel sobresaliente desempeñado por los gabinetes técnicos en la órbita del poder ejecutivo. Los desafíos de la crisis primero, y los de la reorganización del patrón de desarrollo después, proyectaron a posiciones de más visibilidad e influencia a los expertos en el análisis y diseño de políticas económicas. Los tiempos del ajuste

¹⁵ Esta perspectiva fue inaugurada por Theodore Lowi, quien señaló que las características de la política pueden transformarse de *explanandum en explanans* del proceso político, en sus artículos "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics*, núm. 4, Princeton, 1964, pp. 677-715, y en "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, núm. 4, Londres, 1972, pp. 298-310. Respecto de esta temática véase Gloria Regonini, "Lo studio delle politiche pubbliche", en Angelo Panebianco (ed.), *L'analisi della politica*, Italia, Il Mulino, 1989, pp. 491-516.

estructural han sido también los tiempos de la tecnocracia económica. Esto, a su vez, reforzó el componente decisionista a causa de la tendencia de los expertos a invocar el bienestar de la economía y de la nación como un todo para justificar las reformas y a tratar las manifestaciones de disconformismo como expresiones del particularismo de los grupos de interés y la miopía electoral de los partidos.¹⁶

Los líderes de gobierno de las democracias de América Latina encontraron en los legados políticos e institucionales del pasado los recursos para conducir a sus países por las turbulencias del cambio estructural. Ocurre que dichos recursos contribuyeron a resolver ciertos problemas, sólo para plantear luego otros nuevos. En efecto, el pasaje de la iniciación a la consolidación de las reformas estructurales implica también un cambio en las relaciones entre los gobiernos y los actores sociales y políticos. Kaufman y Haggard, después de haber asociado el lanzamiento de las reformas con el poder discrecional de las élites gubernamentales, sostienen que, en contraste, la sustentabilidad de las mismas requiere la creación de normas que restrinjan la discrecionalidad de los gobernantes de turno en materia de reglas de juego, a fin de consolidar las expectativas en torno a los nuevos incentivos; asimismo, agregan que la viabilidad a largo plazo de las transformaciones económicas en curso dependerá de la gestación de pautas de competencia política que aumenten la disposición de los gobiernos a ajustar el rumbo ante un cambio de las condiciones económicas y a responder a las demandas de la población.¹⁷ Se afirma, así, que ningún proceso de reformas puede consolidarse si se desenvuelve en un permanente estado de excepción y si no logra asegurarse por lo menos la aquiescencia de buena parte de las fuerzas sociales y partidarias. Todo lo cual entraña, indudablemente, el tránsito hacia un marco político e institucional muy diferente al que presidió la primera etapa de reformas económicas en América Latina.

Sin embargo, este tránsito no puede descontarse de antemano. El problema aquí radica en la existencia de incentivos capaces de estimular un cambio en el estilo decisionista de gobierno de la economía. Las

¹⁶ Sobre el papel de la tecnocracia económica consúltese Catherine M. Conaghan y James M. Malloy, "Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia", *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 144, 1996, pp. 877-890. Véase asimismo el volumen colectivo compilado por Miguel Ángel Centeno y Patricio Silva, *The Politics of Expertise. Technocratic Ascendancy in Latin America*, Londres, Macmillan Press, 1996.

¹⁷ Stephan Haggard y Robert Kaufman, "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado", *Desarrollo Económico*, vol. 35, núm. 139, 1995, pp. 355-372.

prácticas institucionales tienen una inercia propia que desafía la lógica de los argumentos normativos y que, finalmente, sólo cede y se rinde frente al cálculo de costos y beneficios resultante de la gestión concreta de las políticas públicas. Un éxito relativo en la ejecución de las reformas puede llevar a que los líderes de gobierno perciban mayor cantidad de costos que beneficios en la innovación política; esto implica la posibilidad de que se traslade al futuro y por un tiempo indeterminado el patrón de interacciones gobierno-actores políticos y sociales característico de la primera fase del proceso de cambio. No obstante, en ciertas circunstancias, los estilos de decisión pueden cambiar en respuesta al surgimiento de nuevos factores que alteren la ecuación de recursos políticos e institucionales en la que se sustentan.

Epílogo: sobre la evolución reciente del gobierno de la economía

¿Cuáles son los nuevos factores que pueden alterar la modalidad de las interacciones de los gobiernos y los actores no gubernamentales? Una respuesta a esta pregunta la ha sugerido Joan Nelson al indicar que los cambios, por un lado, en el contexto político y, por el otro, en las características mismas de las medidas de reforma, influyen sobre el proceso decisorio.¹⁸

De la mano de esa sugerencia podemos, en el final de este artículo, construir una imagen preliminar de la trayectoria posterior al lanzamiento del ajuste estructural. Éste es un periodo que se abrió en los primeros años de los noventa cuando, por obra de las políticas internas y un viraje favorable en las circunstancias externas —con el flujo de capitales hacia América Latina—, los países de la región exhibieron un mayor nivel de estabilidad macroeconómica. Esto cambió el contexto político. La estabilidad diluyó la sensación de aguda crisis y, de esta manera, produjo un reordenamiento en la dinámica del proceso decisorio. Veamos algunas de sus manifestaciones, comenzando por las relaciones entre ejecutivo y legislativo.

Durante la fase inicial, los partidos de la coalición gobernante actuaron como una suerte de defensa de retaguardia de los intereses del ejecutivo en el Congreso. Si los líderes de gobierno pudieron

¹⁸ Joan Nelson, "Promoting Policy Reform", *World Development*, vol. 24, núm. 9, septiembre de 1996, pp. 1551-1559.

entonces descontar o contornear la opinión de sus partidarios en las legislaturas fue porque éstos ofrecieron el acompañamiento con el que los bloques oficialistas secundan a los primeros ministros en los sistemas parlamentarios, y les dieron los instrumentos de política para intervenir en la emergencia. Con el cambio del contexto político, el monopolio de la iniciativa ha seguido en manos del ejecutivo y de sus asesores técnicos; sin embargo, en repetidas ocasiones el Congreso dejó de funcionar como un mero convalidador de decisiones tomadas sin su participación. El desplazamiento de la atmósfera de crisis a un segundo plano hizo que afloraran las dudas o discrepancias que las reformas neoliberales continuaban suscitando en unos cuadros partidarios socializados en creencias económicas de signo opuesto. Todo ello tuvo por efecto no un cambio de rumbo en las políticas, pero sí un incremento en los costos de negociación de su proceso decisorio, que fue visible en la introducción de enmiendas o en el alargamiento de su trámite legislativo.

Un reordenamiento de similares consecuencias se produjo en las relaciones con los grupos de interés. El ciclo de estabilidad y reactivación económica al que entraron la mayoría de los países trajo consigo, ciertamente alivios y beneficios para el conjunto de la población. No obstante, muchos sectores dentro de ella siguieron sobrellevando el impacto de la primera ola del ajuste con caída de salarios, incremento del desempleo, deterioro de las prestaciones sociales y, en el terreno de las empresas, con serios problemas de supervivencia y de competitividad en el escenario de la economía abierta. El nuevo contexto político permitió que los intereses afectados reagruparan fuerzas y que su malestar encontrara eco en los medios de comunicación y en las legislaturas. De este modo, las quejas y demandas suscitadas por los problemas posteriores al ajuste consiguieron filtrarse en los ámbitos cerrados de toma de decisiones del ejecutivo, y agregaron nuevas cuestiones a su agenda.

A partir de estas mudanzas en la modalidad de las interacciones de los gobiernos y los actores no gubernamentales es posible afirmar lo siguiente: el proceso decisorio dentro del que se desenvuelve la transformación económica en la actualidad es más matizado que el que fue condensado en la figura inicial de un ejecutivo que adopta políticas sin compartir decisiones ni rendir cuentas. Aunque este estilo de gestión puede observarse en la orientación de los líderes de gobierno, lo que se observa igualmente son sus dificultades para desplegarse plenamente en un contexto político que se ha modificado.

A ello hay que agregar la gravitación del segundo tipo de factores mencionado: el cambio en las características de las reformas. La política de hechos consumados mediante decretos presidenciales y las tácticas alarmistas utilizadas para obtener la rápida aquiescencia de las cámaras legislativas y los grupos de interés se acomodaron muy bien a las primeras iniciativas de ajuste estructural. Estas iniciativas estaban ligadas al doble intento de recuperar el control sobre una situación económica apremiante y a producir una modificación radical de las reglas de juego en favor de un patrón de desarrollo centrado en el liderazgo de la inversión privada y las señales de mercado. Nos referimos a la suma de medidas macroeconómicas, reformas tributarias, recortes de subsidios y supresión de controles, reducción de las tarifas arancelarias y las primeras privatizaciones. Sobre este telón de fondo, y de las garantías institucionales introducidas con el fin de congelar la nueva configuración de fuerzas resultante del cambio estructural, la agenda de los gobiernos se ha movido en los noventa hacia una segunda ola de reformas.

Entre ellas tenemos la reforma de la seguridad social, la flexibilidad laboral, la creación de marcos regulatorios, nuevas privatizaciones, la reforma de la administración pública. Estas iniciativas, además de su complejidad institucional y administrativa, revisten un carácter políticamente más problemático: no aparecen dictadas por problemas urgentes sino que expresan opciones escogidas con vistas a la consolidación del sendero por el que transita la transformación económica. Por ello mismo están expuestas a un mayor monto de controversia en un escenario en el que ahora existen más activación política de los actores no gubernamentales y más oportunidades efectivas de veto. Todo lo cual conduce a que los líderes de gobierno se vean necesitados de aplicar dosis crecientes de consulta y persuasión a lo largo de la cadena decisoria y a que el procesamiento político de sus propuestas se torne más lento y laborioso. Con una turbulencia adicional: al tiempo que el proceso de cambio entra en un régimen de marcha forzada, en el panorama político de los países se recortan los signos inconfundibles de una sensación de fatiga colectiva con el ajuste y emergen, aquí y allá, liderazgos y fuerzas políticas que levantan la consigna, no de una imposible vuelta hacia atrás, sino de la renegociación de las prioridades de la agenda pública.

Con esta imagen preliminar de los tiempos más recientes de la transformación, nos proponemos en un próximo artículo echar una nueva ojeada a los casos nacionales aquí examinados para reconstruir

su trayectoria en los noventa. Se trata de saber si los reajustes observables en el proceso decisorio servirán de plataforma para la creación de reglas y rutinas que amplíen el grado de acceso y control institucional por parte de los partidos, los intereses organizados y los ciudadanos sobre el gobierno de la economía.