

El mal ya está hecho
Salir de las reformas liberales
(segunda parte ¹)
por
Angel Saldomando*

Introducción

Hay preocupación en los ambientes multilaterales, regionales y nacionales en América Latina. Dos documentos elaborados para el BID y CEPAL respectivamente lo reconocen cada uno a su manera: *Structural reforms in latin america under scrutiny* ² y *Concertación nacional y planificación estratégica : elementos para un nuevo consenso en A.L* ³ Ambos documentos se ubican en la línea de viraje hacia un reconocimiento crítico del impacto de las reformas económicas, iniciado en el vértice de Santiago en 1998 y en los sucesivos textos del Banco Mundial a partir de *Institutions Matters*, publicado en la misma fecha.

El documento del BID, elaborado especialmente para la conferencia de gobernadores realizada en Brasil en 2002, sostiene explícitamente que en América Latina la opinión negativa sobre la privatización y la liberalización del mercado es ya un consenso y que lo nuevo es que a él se ha integrado la clase media e instruida. Según este trabajo con datos del latino barómetro, indica que el 63% de los encuestados en la región afirman que las privatizaciones no fueron favorables y un 45% desaprueba que el estado no esté presente en los servicios y la producción. Por su parte el texto de CEPAL afirma que se está produciendo un resquebrajamiento de la democracia, producto de un quiebre de la confianza en las instituciones y en los liderazgos democráticos sujetos a un enorme desgaste por el deterioro de la situación social y por el costo de reformas económicas que no muestran frutos.

La constatación generalizada es que las reformas no lograron hacer llegar el crecimiento a la gente, más bien ocurrió lo contrario, ello ha deslegitimado y cuestionado las reformas y ha hecho vulnerable la democracia. Así lo reconoce el ex canciller argentino Dante Caputo que dirige un proyecto sobre desarrollo democrático en América Latina en el PNUD ⁴.

Hay desconfianza en la democracia como sistema político, no se le considera eficaz para evolucionar hacia una situación más equitativa. Muchos gobiernos esta lidiando con situaciones sociales crecientemente tensas o críticas.

* Angel Saldomando Investigador y Consultor (angel56248@yahoo.com.) Este ensayo fue publicado en sus dos partes por la revista *Futuros de Canadá*, No 5 2004 Vol. 2

¹ La primera parte explora la relación entre los programas de reforma económica y la democracia en América Latina. Sostiene que ambas están en su punto más crítico y el condicionamiento de las reformas sobre la democracia está haciendo naufragar la democratización.

² Bid 2002 Eduardo Lara y Ugo Panizza

³ Ariela Ruiz Caro Ilpes CEPAL 2002

⁴ Se llega a afirmar que la mitad de los habitantes de la región apoyaría un gobierno autoritario si le garantiza soluciones económicas. *Clarín* 10 de agosto 2003 Argentina

No cabe duda que la alarma se ha difundido por la evolución política de la región y en particular en Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia, Ecuador, México. También es claro que la senda de la movilización social está volviendo ser recorrida por quienes han asumidos los costos. No es casual que luego de 13 años de retorno de la democracia, en el modelo presentado como más exitoso : Chile, se haya efectuado la primera tentativa de huelga general y que su sucesor en la lista de casos “exitosos” el argentino, haya colapsado luego de una crisis terminal, a la que se ha sumado Bolivia recientemente.

Otro “modelo” Bolivia, que desde 1982 fue presentado como pionero de las reformas y de los programas de compensación social, tiene índices de pobreza superiores al 60 % de los hogares en las ciudades y de 80% en el campo. A esto se ha agregado una situación de crisis y de alta inestabilidad. Por donde se mire no hay mucho que mostrar en el terreno de las “best” practicas, de los casos exitosos, como gustan hacerlo las burocracias del desarrollo.

Algunos sugieren que en el vacío político dejado por el cuestionamiento de las reformas, estaría en marcha la construcción de un nuevo consenso crítico y alternativo al consenso promovido por los multilaterales, denominado de Washington y de segunda generación.

Los críticos de los programas de ajuste liberales siempre consideraron erróneo la imposición de programas estándar de reformas, independientes de las historias y las condiciones particulares y sobre todo, con muy baja o nula elaboración local.

Desde que los indicios de fracaso se hicieron más evidentes los multilaterales por su parte, insistieron en señalar que la dificultad no estaba en la concepción de las reformas, sino que en su aplicación y en la baja eficacia de las instituciones nacionales. Este sigue siendo todavía el discurso dominante. Ello dio lugar como se sabe, a la “segunda generación de reformas” denominadas institucionales y que ponían el énfasis, no sólo en el achicamiento del estado que acompañó el ajuste, sino que también en el incremento de su capacidad de gestión.

Además se aceptó la idea que los gobiernos debían apropiarse de las reformas e incrementar su nivel de elaboración y de adaptación local. Con ello se respondía a los críticos y además se encontraba una respuesta a problemas que ya no podían ser negados. Como están ahora las cosas es claro que hubo consenso de Washington pero que ahora hay un consenso crítico.

Entre los elementos que se citan para constatar la evidencia crítica están los siguientes.

Que falló?	Que se avanzó	Que fracasó
Crisis financieras	Expectativas de vida	Bajo crecimiento
Reformas incompletas o inadecuadas	Escolaridad	Aumento de la pobreza
Capacidades institucionales	Mortalidad infantil	Baja tasa de inversión
		Desempleo elevado
		Recesión incertidumbre

Sin embargo la conexión entre las fallas y el modelo requieren de un replanteamiento profundo.

El aire está entonces más liviano para quienes han sostenido una postura crítica y al menos, ya no se los mira como “trasnochados” “hippies de los 60”⁵ o “populistas incorregibles” .

Pero en las propuestas el aire sigue enrarecido, el tono es menos arrogante pero inflexiblemente continuista, sobre todo en los medios multilaterales.

¿Que nos propone el documento presentado en el BID?

El texto del BID hace las siguientes recomendaciones:

Mejorar las instituciones.

Adaptar localmente las reformas.

No evaluarlas sólo por el crecimiento hay que incluir su incidencia en la equidad y en la situación social.

Integrar reformar económicas y sociales.

Esto está en perfecta continuidad con el discurso sobre como mejorar la implementación de las reformas elaborado por los multilaterales en los últimos cinco años y las dos últimas; ya estaban escritas en el documento “reforma social y pobreza” elaborado por...el BID y el PNUD en...1993. Sabemos que las burocracias cambian lentamente y más aun cuando el entorno es muy adverso, pero al menos se podría preguntar porque las recomendaciones no funcionan. El chivo expiatorio son las instituciones, la corrupción y la inadaptación de las reformas ; si mejoramos esto las reformas darán por fin! los frutos

⁵ Esta expresión fue empleada por una consultora chilena en un evento del Banco Mundial, calificó de esta manera a quienes criticaban los programas de compensación social del BM, durante la presentación de un mapa de pobreza en un país cuyo porcentaje de pobres supera el 70 por ciento de la población.

esperados. Ni por un momento se interrogan sobre la pertinencia del modelo económico que las reformas instauraron, esto se considera irreversible.

En el documento de CEPAL se afirma por su lado que “los países de la región tienen hoy más que nunca el enorme reto de construir consensos” como una manera de acercar el estado y la sociedad, se busca cerrar la brecha entre déficit de confianza en las reformas y en la democracia..⁶ Cerrar la brecha desde esta perspectiva implica gobernar la relación contradictoria entre democracia y reformas en A.L, en torno al cambio institucional y la necesidad de una nueva ola revitalizadora de la democracia que relacione concertación y planificación estratégica.⁷

La propuesta del BID es el abc de las soluciones institucionales, el problema es si esto es posible en las condiciones en que están los países. La respuesta es que la frágil gobernabilidad democrática, sólo podrá ser fortalecida a partir de un claro replanteamiento del contenido de las reformas y de la relación entre estas y la democracia.

Las propuestas planteadas para enderezar la situación adolecen de una franco continuismo, continúan recortando la capacidad de gobiernos y estados para gobernar cambios necesarios, pero que deben ser vinculados con el interés público y el desarrollo humano sostenible. Y por sobre todo, continúan aceptando como inevitable el condicionamiento de las reformas liberales y de los acuerdos de libre comercio, sobre la democracia y los arreglos internos.⁸

Hemos reagrupado las principales propuestas en tres bloques, sin embargo hay una evidente interrelación entre ellas, la cuestión es si son viables si se mantiene el mismo esquema de políticas predominante hasta ahora.

⁶ “Algunos analistas sostienen que la crisis de esta denominada agenda neoliberal estaría generando conductas de signos contradictorios: por un lado, exacerbación del individualismo, el hedonismo y la violencia; y, por el otro, apertura a nuevas formas de solidaridad y humanismo internacional que podrían estar gestando el impulso para la construcción de un nuevo escenario político, económico y social. Este nuevo escenario exige una profunda transformación de la agenda política y del sistema, así como de una renovación de la cultura cívica. Lo que está en juego no sólo es un problema moral sino la propia cohesión social y la gobernabilidad democrática”. (Prats 1999)

⁷ Como no recordar aquí los trabajos de PREALC sobre política económica y actores sociales datados de 1988, explorando los consensos en torno a un ajuste más equitativo y los de PNUD sobre la dimensión política del desarrollo humano de 1994.

⁸ “Los programas de apoyo tienen un defecto estructural. No se pueden favorecer modos de regulación si no se refuerza el estado-nación y un entramado de políticas actores e instituciones que estructuren sectores estratégicos para el desarrollo...En países abiertos a los cuatros vientos con programas de reformas normativas y administrativas sobre el “buen gobierno” con poca legitimidad y generadores de exclusión el resultado es inevitable los costos de la gobernabilidad aumentarán exponencialmente” Gobernabilidad entre la democracia y el mercado” Angel Saldomando 2002.

Bloque 1	Mejorar las instituciones. Adaptar localmente las reformas.
Bloque 2	No evaluarlas sólo por el crecimiento incluir su incidencia en la equidad y en la situación social. Integrar reformar económicas y sociales.
Bloque 3	La concertación y la planificación estratégica

Los intentos de mantener autoridad para manejar la continuidad de las reformas fracasaron estrepitosamente en las presidencias de De la Rúa en Argentina, Lozada en Bolivia, Bucaram y Mahuad en Ecuador, Perez en Venezuela, quién fue pionero en el fracaso, por citar algunos.

Los enfoques reducidos a incrementar eficiencia y eficacia como Uruguay y Chile no dan tampoco mayores resultados en la legitimidad, probablemente se mantienen debido a que el impulso reformador con sus costos, se hizo fundamentalmente en la fase de dictadura militar. Es imposible que ambos países pudieran mantenerse en sus lógicas exclusivas de mejoras administrativas si tuvieran que lidiar actualmente con “hacer” las reformas, con los costos y los conflictos que implican.

Mientras que los países que han tratado de mantener un equilibrio entre reformas y costos, como Brasil y Costa Rica no pueden radicalizar el proceso de reformas neoliberales fácilmente, por los costos en la opinión pública y por sucesivas movilizaciones sociales.

La primera constatación que surge es que el continuismo ha incrementado los costos en materia de gobernabilidad. La segunda constatación, a la luz de los recientes acontecimientos, es que el costo para abrir el debate sobre eventuales alternativas a las reformas se ha incrementado; dado la rigidez establecida por la perversa relación entre la condicionalidad externa y el margen de acción de los gobiernos.

Los casos recientes de Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú, y la Venezuela antes de Chávez son elocuentes.

De lo anterior se puede concluir que los programas de reforma se ha quedado sin norte, aunque el norte siga presionando por mantenerlos.

Mejorar la gobernabilidad democrática requiere un cambio del modelo en curso, esto implica replantear la lógica de la reforma del estado y de la economía. En ambos casos esto no se puede hacer si el estado y los gobiernos no se articulan con la construcción del interés público, con la recomposición de la legitimidad, con procesos endógenos que le den un ancla a la política y a la creación de nuevas capacidades de regulación estatal o de recuperación de las pérdidas.

Las crisis recientes en América Latina y las exigencias de los movimientos sociales crecientes en la región, fundan la tesis que la gobernabilidad no mejorará sin un

replanteamiento de la relación entre modelo económico y democracia, en particular si no se construye nuevas capacidades de regulación del estado, articuladas con la formación del interés público : en base a mecanismo democráticos y participativos, contra la suma de los intereses dominantes exclusivamente en el mercado, las elites y la condicionalidad externa.

Las posibilidades de regulación estará determinada por este proceso. La regulación como resultado de la articulación de acuerdos sociales negociados pero conflictivos, con instituciones y políticas que puedan orientar las decisiones claves con impacto positivo para el desarrollo, es una cuestión fundamental. Hay que decirlo claramente : el mercado debe subordinarse a la democracia. ¿Es esto posible en las propuestas emanadas de los organismos citados?

La reforma del estado

En materia de estandarización los programas de reforma del estado y de la economía conocieron un nivel importante. Todos los países de América Latina tienen programas de reforma en ambos campos, pero veamos donde está la concentración tomando una muestra de 12 países⁹ entre 1990 y 2002, para los cuales se ha rastreado la composición de las reformas.

⁹ : Argentina Bolivia Brasil Chile Colombia El Salvador, Guatemala México Panamá Perú Rep Dominicana Uruguay. Esto no toma en cuenta países que ya han avanzado en reformas anteriores a este periodo o que están todavía pendientes. No incluimos reformas políticas, jurídicas, laborales.

Fortalecimiento institucional Reforma administrativa 1990 2002	12 países
Rediseño y desarrollo institucional	8
Creación de ministerios y servicios	6
Desburocratización	5
Modernización de la gestión	10
Marcos reguladores concesiones y servicios	7
Participación ciudadana	3
Transparencia	1
Descentralización	1
Reordenamiento territorial	4
Gobiernos regionales	7
Gobiernos municipales	7
Fortalecimiento Gestión territorial municipal	7

Reforma económica	
Implementación de paquetes fiscales	10
Renegociación deuda	1
Reforma comercial	6
Reforma financiera	6
Flexibilización de régimen de cambio	3
Desindexación economía	1
Reforma tributaria	8
Fondos de pensiones	2
Incorporación a pactos regionales	9
Privatizaciones	11
Derogación monopolios estatales	3
Eliminación de subsidios estatales	1
Liberalización sector energía	1

Si tuviéramos que establecer un rango de importancia según la frecuencia encontrada esto nos daría lo siguiente.

Reforma del estado	
Frecuencia	
Modernización de la gestión	0.83
Rediseño y desarrollo institucional	0.66
Marcos reguladores servicios	0.58
Gobiernos regionales municipales	0.58

Reformas económicas	
Frecuencia	
privatizaciones	0.91
Paquetes fiscales	0.83
Pactos regionales	0.75
Reforma tributaria	0.66
Reforma comercial financiera	0.50

Aunque hay obvias diferencia entre países en la profundidad e impacto de las reformas, puede decirse grosso modo que este es el núcleo duro de ellas durante el período reciente.

Lo que queda de manifiesto, esto ha sido señalado por varios analistas, es la alta concentración en los aspectos administrativos de la reforma del estado, en sus varios niveles de gobierno, persiguiendo una eficiencia gestonaria con menos recursos. Por el lado de las reformas económicas la concentración en las privatizaciones es conocida. Por su lado los paquetes fiscales buscaban reducir el déficit público y liberar recursos para el pago de deudas, la reforma comercial y financiera caracterizaban la liberalización desregulación del comercio y la liberalización desregulación del sector financiero.

En este contexto y en relación a los ejes de concentración de las reformas ¿que quiere decir mejorar las instituciones y adecuar las reformas? Implica esto eventualmente ¿cambiar de rumbo y darle otro contenido? Hay que reconocer que no está muy claro el hasta donde adecuar las reformas. Para algunos quiere decir intensificarlas administrándolas mejor, para otros cambiar su sentido. “La reforma de las reformas es una tarea pendiente, y urgente, para el manejo macroeconómico y para la coherencia y fuerza de las reformas meso económicas” nos dice Ricardo F Davis, asesor económico principal de CEPAL.

La pregunta es que adecuar o reformar en los actuales programas de reformas y dentro de que lógica : continuista o de cambio. Veamos esto.

La reforma del estado consumió gran parte de su impulso y de los recursos, en adherir al modelo de referencia establecido por el consenso de Washington, luego en mejorar su capacidad de gestión. Seguir al modelo significó: reducir el estado, privatizar, redefinir sus funciones e implementar modelos de gestión. El estado se volvió funcional a la implementación del ajuste primero y luego a la ejecución de las reformas.

Las medidas de éxito eran auto referidas, cuanto se logró en las metas de ajuste y cuanto se avanzó en las reformas neo-liberales. El acoplamiento del déficit de legitimidad político y democrático de este proceso, que en algunos casos ha concluido en crisis dramáticas, junto con los pobres resultados sociales y económicos, hacen que hayamos llegado al fin de esta fase.

Una cuestión clave es la lógica misma de la reforma del estado y si es posible replantearla. Dos tipos de enfoques se plantean.

Una de ellos, el más extremo, responde que el estado debe actuar como un buen gerente de la globalización. Esto implica continuar con las reformas, facilitar el alineamiento del país en todos los campos con las exigencias de los acuerdos de libre comercio y las normativas de la OMC.

Se trata de una posición que supone finalizada la relevancia del estado nación, reemplazada por la adaptación de los territorios como eslabones de un mercado mundial sin fronteras.¹⁰

En esta perspectiva el estado responde exclusivamente a las presiones de los multilaterales, y las multinacionales y a la privatización del gobierno por las elites locales aliadas de intereses transnacionales.¹¹ Políticos y burócratas en muchos países se consideran gerentes locales del orden global, frente al cual han capitulado, deslindándose de toda responsabilidad de articular su propio estado nación. La evolución social es confiada a los impulsos externos transnacionales, sin regulación.

Este enfoque favorable al liberalismo ha sido el principal promotor de la ingeniería institucional, como base de la reforma del estado, dado que la discusión sobre su misión estaba predeterminada por la globalización.

Ingeniería institucional	Rediseño institucional
Procedimientos Velocidad Eficacia técnica Costos eficiencia	Estructura administración pública Numero de servicios Numero de empleo Competencias Desburocratización

En relación a esto hay dos reacciones, ambas son criticas, pero se posicionan de manera distinta.

Una sostiene que el estado nacional ha sido definitivamente vencido por el ataque liberal y que ya no está en condiciones de ser un pivote del control democrático y equitativo del desarrollo. Confían en la emergencia de una sociedad civil mundial y en ciertas formas de integración regional favorables a un modelo de desarrollo humano sostenible. Este enfoque es funcional a la desregulación de los países y a la privatización del gobierno.

El otro enfoque postula la recomposición de un estado regulador. El desafío es recuperar la capacidad de articular desarrollo nacional y regional, ello implica regular la apertura, retomar el control democrático interno de las acciones del desarrollo y la protección de los bienes públicos y de los derechos ciudadanos.

¹⁰ Esta lógica se ve profundizada por la prioridad dada al desarrollo de “clusters” de exportación, enclaves y zonas francas en el marco de la desregulación del comercio y la finanza en el marco de los acuerdos regionales de libre comercio.

¹¹ Las condiciones en que se hicieron privatizaciones y desregulaciones evidencia el rol de estas elites en casos como los de Bolivia, Argentina.

Esto implica considerar la apertura de manera selectiva en base a criterios de impacto, equidad e integración social.

El enfoque regulador requiere de otros recursos. Considera que la reforma del estado no es un objetivo en si predeterminado por un modelo universal. Se trata de un proceso social y político donde las capacidades políticas y administrativas son parte del aprendizaje colectivo endógeno, en el cual no se excluye el conflicto y el juego de alternativas. El estado es aquí funcional al desarrollo y la reformas se juzga por su impacto en este. La relación entre mercado y desarrollo se problematiza como una de las tensiones del orden social que el estado debe regular y orientar por medios democráticos.

Los criterios y prácticas en que se inspira la regulación democrática difiere del modelo funcional a las reformas. En el cuadro aparecen comparadas ambas concepciones.

Reforma del sector publico	Criterios	Modelo funcional	Criterios	Regulación democrática
Modelo institucional	Cliente Mercados Privatización de servicios Facilitador Normativo	Nueva gestión pública	Ciudadanos Interés publico Bienes públicos regulación	Nueva administración pública
Privatización		Lo más posible		Selectiva
Descentralización		Lo más posible		Selectiva

El cuadro siguiente nos da una visión de las líneas principales de cada uno de estas concepciones.

Componentes	Modelo funcional de gerencia pública	Regulación democrática por la administración pública
Enfoque	Clientes	Ciudadanos y comunidades
Medios	Gerencia	Elaboración de políticas
Característica de los funcionarios	Gestionario- actuante	Análisis, concepción acción
Valores	Iniciativa gerencial libertad, flexibilidad, toma de riesgo	Responsabilidad ministerial, prudencia, estabilidad, ética, probidad, justicia, transparencia
Conceptos	Servicio a los clientes calidad privatización	Interés publico democracia, equidad procedimientos establecidos
Cultura	Sector privado, innovación, gerencia de negocios, responsabilidad por resultados separación de la política y la administración	Burocrática, procedimientos de responsabilidades Continuidad entre política y administración

Pero las diferencias en los modelos institucionales no es más que la parte visible del témpano en la discusión sobre la reforma del estado.

El verdadero problema ahora es si la reforma del estado permite o no, restaurar capacidades de regulación articuladas con el desarrollo endógeno y con el conjunto de políticas de acompañamiento necesarias o si la reforma del estado se mantendrá como un proceso destinado a facilitar la inserción subordinada de los países en la globalización liberal; por medio de la continuidad de las reformas instauradas por los PAE.

Si no se restauran dichas capacidades de regulación otros objetivos declarados tales como “adaptar las reformas” “integrar crecimiento económico y equidad social” y “elaborar consensos amplios” no podrán ser obtenidos y quizá ni siquiera elaborados como objeto de política. La gobernabilidad conocerá crisis más graves aun. La condicionalidad de las reformas sobre la democracia es tan profunda que la ha desposeído de instrumentos e instituciones para integrar intereses diversos, de manera que las elecciones se han reducido a un juego formal y simbólico de rotación de elites en el gobierno.

No cabe duda que la tarea no es sencilla y para algunos está perdida. La muerte del estado nacional es definitiva en la visión más extrema y en la visión escéptica se hace la lista de sucesivos fracasos.

En el capítulo intitulado muy sugestivamente “la muerte del estado” Jean Ziegler enumera las ideas que fundan esta constancia de deceso.

1 La privatización del mundo debilita la capacidad normativa del estado. Pone bajo tutela parlamentos y gobiernos, vacía de sentido las elecciones.

2 El desplazamiento de la política por el mercado se traduce en el hecho que el estado nacional pierde progresivamente su capacidad de recoger el impuesto, estimular el crecimiento y pierde las bases de su legitimidad. Comprometidos en una loca carrera hacia la desregulación para conservar los flujos de capital se profundiza la inequidad social y sus consecuencias. “ A medida que las condiciones sociales de una amplia participación son destruidas, las decisiones democráticas incluso adoptadas de manera formalmente correctas pierden su credibilidad”.

3 Un estado que no da sus ciudadanos un sentimiento de seguridad, no les asegura un mínimo de estabilidad social e ingresos es un estado condenado. Un estado que desmantela voluntariamente sus servicios públicos esenciales y transfiere al sector privado las tareas vinculadas con el interés público sometiéndolas así a la ley de la maximización de la ganancia constituye un estado en bancarrota.

4 Selon Dahrendorf “Para mantenerse competitivos en los mercados internacionales los estados están obligados a tomar iniciativas que engendran daños irreparables a la cohesión de las sociedades civiles...En el transcurso de la década por venir la tarea urgente del mundo será la de realizar la cuadratura del círculo : conciliar la prosperidad, la cohesión social y la libertad política.¹²

Estas ideas reúnen varias evidencias reconocibles en la situación latinoamericana, sobre el debilitamiento del estado, la creciente privatización de los servicios y la dependencia del gobierno de las presiones y normas impuestas por el capital transnacional.

Otros hacen la lista de buenas intenciones fracasadas en materia de regulación, orientadas a generar una gobernabilidad mundial, regulación del mercado internacional (financiero en particular), lo que se traduce en un retorno del bilateralismo y en la dificultad a coordinar iniciativas regionales de regulación en materia económica y social.¹³

En América Latina los ministros y responsable de los programas de reforma, parecen estar particularmente poco informados de este debate, así como los promotores del consenso de Santa Cruz elaborado en Bolivia en junio 2003.

Bajo el título “construcción de consensos políticos sociales para la reforma de la administración pública” se sugiere un cambio de actitud en materia de reformas institucionales. Constatando dificultades (crecientes) de legitimidad y sostenibilidad política proponen anticipar para disponer de tiempo que hagan viable su adopción, tener en cuenta la diversidad de actores, elaborar consensos amplios e insertar estos procesos en una visión de “largo plazo y en una concepción del estado que se corresponda a dicha visión”.

La declaración sugiere que estamos al inicio del proceso y esquivo completamente el efecto ya acumulado de las reformas sobre el estado y la democracia en A.L. para situarse en una problemática de legitimación, de un nuevo ciclo de reformas. Por otro lado cualquier elaboración para establecer un “largo plazo” requiere recomponer justamente significativas capacidades de regulación frente a estados desmantelados.

Un enunciado particular merece ser considerado. En el punto tres de la declaración se dice que “ Las ventajas de estrategias basadas en consensos o en mayorías inclusivas no deben entenderse en oposición al principio fundamental que establece que la administración del Estado administra y gestiona acuerdos consagrados en normas legales, *independientemente*¹⁴ de la amplitud de la mayoría en que se sustenta la decisión legislativa”.

¹² Jean Ziegler “Les nouveaux maîtres du monde et ceux qui leur résistent. Fayard 2002. France.

¹³ Eric le Boucher “Porque los antimundialistas ganan terreno ? Le Monde 8-11-03.

¹⁴ Las cursivas son nuestras.

Como se sabe muchas de las decisiones en materia de reforma se hicieron a través de la “norma legal”, con mayoría políticas parlamentarias formales, logradas con presión, soborno y condicionamientos sobre los legislativos. Hechas además por partidos rodeados de perdida de confianza y creciente abstencionismo. Bajo la bandera de “no hay alternativa” y de la condicionalidad externa, las reformas, sin consultas y búsqueda de consensos amplios, se hicieron sin mucha transparencia, sin base en la opinión pública y por lo tanto con poca legitimidad.

La legalidad versus la legitimidad se convirtió en una imposición de la primera sobre la última, cuando los resultados de las reformas movilizaron crecientemente a la opinión pública por un cambio de rumbo o a favor de políticas correctivas. La administración del estado no es un dios desconocido, es el gobierno, la cuestión es si el gobierno debe y puede intentar convertir el interés publico, que combine legalidad y legitimidad, en prioridad de política.

La pregunta central entonces es si hay posibilidades de recomponer capacidades de regulación estatal, que vinculen interés publico, desarrollo sostenible y equitativo o si la suerte está echada en dirección de una escenario de sobre vivencia critica en la globalización liberal gobernada por los multilaterales y enmarcada ahora en los tratados de libre comercio.

Es claro que no puede haber una lógica distinta de la reforma del estado si no se apoya en políticas y arreglos sociales coherentes con un nuevo modelo económico. La idea de que la reforma del estado tiene una dinámica institucional, de búsqueda de eficiencia, independiente de lo que se hace en otros campos es una vía muerta. Acompañada por las reformas liberales precisamente en otros campos, produjo más incoherencia y la captura del estado y la economía por minorías en muchos casos corruptas y mafiosas impunes. La estrategia de reforma del estado de arriba hacia abajo y del centro hacia la periferia institucional no ha dado resultado.

Cuando se plantea mejorar las instituciones adaptar las reformas, integrar crecimiento y equidad social y producir nuevos consensos, sin plantear su contenido, es sin duda una nueva agenda para la continuidad de las reformas. Esto implica un esfuerzo de simultaneidad y relegitimación de las reformas. De acuerdo a los elementos centrales que aparecen en el agotamiento de las reformas poco a poco se dibuja una agenda de elementos que deben ser replanteados.

En las nuevas palabras de J Stiglitz “una nueva agenda para las reformas, que se concentra en lo que los países latinoamericanos pueden hacer en el régimen internacional actual, y se identifican las deficiencias de la agenda anterior: i) las reformas aumentaron la exposición de los países al riesgo, sin acrecentar su capacidad de enfrentarlo; ii) las reformas macroeconómicas no han sido equilibradas; iii) las reformas impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado, pero dieron escasa importancia al mejoramiento del sector público. Además, se argumenta a favor de formular un conjunto

de políticas económicas que reflejen un mayor equilibrio entre los mercados y el Estado; que superen el excesivo énfasis en la inflación para atender más a la creación de empleos; que no se concentren tanto en la privatización de empresas existentes como en crear empresas nuevas; y que se alejen de la creencia en el goteo del crecimiento y centren la atención en la reducción de la pobreza, de manera que la agenda económica de reforma se ubique dentro del contexto más amplio de la transformación de la sociedad”¹⁵

El punto ahora es ¿cuáles reformas? Es obvio que cambios hay que hacer, la cuestión es si podemos orientarnos a un paquete de reformas diferentes a las promovidas por la ola neoliberal. Aquí enunciaremos seis áreas donde es indispensable avanzar.

1. La reforma de la administración pública y la reforma del estado

Hasta ahora la idea de reforma del estado ha estado asociada exclusivamente a la idea de eficiencia de la administración pública. Los ejes de concentración de los programas de reforma lo demuestran. Sin embargo esta orientación se sustenta en una visión que reduce el estado a su dimensión administrativa. Esta visión es una trampa dado que en la realidad, bajo la apariencia técnica de los programas de reformas destinados a mejorar la calidad de la administración y de las instituciones, de lo que se trata es de la reforma de un conjunto de espacios de regulación, en el marco de lo que se denominó las reformas estructurales y la modernización. Estas comprenden: la desregulación del mercado y la apertura externa de la economía. La reforma y privatización de los servicios públicos, de los sistemas financieros, de la seguridad social y de la política social, la reforma laboral y del código del trabajo.

Es claro que el estado es mucho más que la formas de funcionamiento de la burocracia, ejerce funciones esenciales que están articuladas con la regulación y con la validación del interés público. Estas están encarnadas en mandatos institucionales, en la existencia de instituciones y recursos para desempeñarlos, que se articulan con los recursos e intereses que una sociedad está dispuesta a invertir para configurar un cierto tipo de desarrollo.

Así el estado debe organizar su capacidad logística a través de la administración, pero las instituciones son además el filtro entre los individuos y el stock de capital y la producción de bienes y servicios y la distribución de la renta, es decir poseen funciones reguladoras.

Por otro lado, expresan las normas, valores y estímulos dominantes y por último, expresan una construcción política y social en la medida que representan intereses de grupos dominantes o arreglos y negociaciones entre diferentes grupos.

La posibilidad de recomponer un estado con capacidad de regulación supone salir de la separación arbitraria entre administración pública y las otras dimensiones del estado.

¹⁵ El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. J Stiglitz Santiago de Chile 2002

Para salir de esta lógica se vislumbra la necesidad de modificar la dinámica de la reforma del estado articulándola con sectores estratégicos para el desarrollo endógeno. Esto implica recomponer infraestructuras institucionales, de servicios y productivas internas, que por una parte recompongan el tejido social y económico interno y por otras permitan anclar nacionalmente la política.

La recomposición o desarrollo de estas infraestructuras implica competencias recursos y tareas para el estado que deberían enmarcar las necesidades de funcionamiento de la administración pública y no al revés. Esto varía según los países, pero lo que la experiencia demuestra es que hay algunos sectores claves que pesan en todos los casos y en los que se debe actuar con premura.

2. Privatizaciones vs bienes públicos

Un de los énfasis más fuertes de los programas de reforma ha estado en la privatización y desregulación de servicios y empresa públicas. En muchos casos los “mercados emergentes” no eran más que las oportunidades de adquisición de activos públicos y la sustitución de los servicios públicos por servicios privados.

El proceso privatizador fue sin duda un aspecto importante tanto de la reforma económica como de la reforma del estado en las dos décadas pasadas. Había una relación que se suponía virtuosa entre ambos. Por una parte desembarazarse de empresa y servicios estatales suponía reducir el estado, mejorar las finanzas públicas y la eficacia y eficiencia de los servicios. Por otro lado se suponía que esto mejoraría la competitividad y la productividad de sectores enteros en la economía, más que empresas en particular, al contar con infraestructuras de servicios más eficientes. Y se suponía que esto aumentaría las transferencias tecnológicas y la inversión productiva.

A esto se sumaría una relación virtuosa entre la privatización de pensiones y la relación entre ahorro interno e inversión.

El balance de las privatizaciones es bastante desigual dado el avance asincrónico de los países sin embargo, con contadas excepciones, se observan características que se generalizaron.

La captura de los servicios públicos por grupos privados nacionales e internacionales en posición de monopolio que se beneficiaron de un mercado cautivo, de alzas de tarifas y de rentabilidad por encima de las internacionales que significaron una neta transferencia de riqueza.

Una relación entre cobertura y calidad e inversión y tarifas en detrimento del usuario y de los sectores de bajos ingresos, pobres y marginales.

Los contratos de privatización implicaron capitalización de las empresas y saneamiento de cartera que significaron deuda pública, asumidos por todos los ciudadanos.

Subsidios directos e indirectos para favorecer supuestas inversiones, financiadas con ingresos fiscales que se sostienen en la mayoría de países sobre impuestos indirectos, es decir una transferencia de la mayoría de la población hacia las privatizadas.

Baja capacidad de regulación y exigencia estatal, en colusión con intereses privados lo que contribuyó a leyes y contratos extremadamente favorables a grupos privados.

Tampoco se verificó el aporte de las privatizadas a la competitividad global de sectores económicos, particularmente de las pequeñas y medianas empresas.

El viraje de la opinión de consumidores y ciudadanos luego de la ola privatizadora, en dirección de poner límites a la privatización y regular eficazmente los servicios privados, pero de interés público ha cuestionado el papel del estado en este campo y la responsabilidad de los gobiernos.

La necesaria regulación estatal de los servicios públicos y en algunos casos la conservación de propiedad estatal de ellos, es ahora un verdadero y concreto problema de gobernabilidad.

3. La regulación del sector financiero

Luego de las sucesivas crisis financieras ¹⁶ es aceptada la necesidad de una mejor regulación del sector y medidas prudenciales de control, que limiten la toma de riesgos especulativos y la falta de transparencia por parte de la banca privada. Sin embargo esto está bastante lejos del problema de fondo, aunque nadie niegue la necesidad de disponer de un conjunto de normas eficaces. La liberalización del sector financiero junto con la penetración indiscriminada del capital extranjero ha sido un instrumento perverso de concentración económica, de pérdida de control sobre el ahorro interno y de descapitalización de las economías mediante el aumento de las tasas de interés, el racionamiento del crédito y la desaparición de bancos de fomento.

El doble efecto de la liberalización financiera y la desaparición de políticas de desarrollo endógeno o que al menos consideraran criterios de impacto en el empleo o en el incremento de las capacidades productivas, significaron una muy débil exigencia de anclaje en la economía real del sector financiero y por lo tanto un muy pobre impacto del capital extranjero.

El 80 por ciento del capital extranjero en los 90 en Argentina, Chile, Venezuela, Perú Colombia se fue en bonos y acciones. Apenas el 50 por ciento de los préstamos bancarios

¹⁶ Desde 1980 se han producido crisis bancarias en 130 países.

se convirtieron en inversión productiva, mientras que los préstamos de ajuste se incrementaron al 39 por ciento del flujo multilateral, sin mencionar las operaciones de rescate y de reestructuración financiera equivalentes a un 17% del PIB en Venezuela 1994-1995, 15 % en México 1994-1995, 55% en Argentina 1980-1982.¹⁷

Con esto la FBCF en relación al PIB era inferior al final de los 90 a la de 1989, con lo que prácticamente la base productiva de A.L. permaneció estancada. Más aún, pese al incremento de la deuda y las transferencias al exterior y la competición desenfrenada de países por atraer el capital externo, la realidad es que la inversión bruta en relación al Pib seguía estando sostenida por el ahorro nacional.

Origen inversión bruta en relación al PIB en América Latina			
	1994	1997	2002
Ahorro nacional	18.0	19	18
Ahorro externo	3.2	4	2

Fuente CEPAL 2003

4. Las bases del mercado interno

La desregulación y la apertura comercial han impactado duramente en el mercado interno, algunos analistas han llegado a sostener que en países como Bolivia el mercado interno es ahora casi inexistente.

La informalización de las economías y la pérdida creciente de la capacidad de articular producción, empleo, ingresos y consumo sobre la base de actividades endógenas; configura efectivamente un panorama de desarticulación estructural de países, zonas y regiones con graves consecuencias sobre la integración social, la seguridad humana y la gobernabilidad.

La contrapartida de la desregulación ha sido la destrucción del tejido social y económico de los países o la profundización de la informalidad.

La idea de especialización a ultranza en condiciones de apertura indiscriminada dejó sin sustento a la idea de mercado interno, pero así como es absurdo que un país viva aislado en autarquía, es absurdo que toda su población se estructure económica y socialmente en base al principio de especialización internacional y que la economía dependa exclusivamente de la exportación. El desarrollo por el comercio libre es una falacia conscientemente organizada.

17

La estructura del mercado interno es en cualquier país no sólo la base de integración social y económica, sino que también la posibilidad de anclar la política y contar con las condiciones de su propia evolución.

Las economías locales y regionales, las pequeñas y medianas empresas así como el sector informal constituyen lo esencial del mercado interno. Las grandes empresas nacionales y transnacionales aunque tienen un peso económico considerable, no pesan tanto desde el punto de vista del empleo y de las economías locales, donde generan exclusivamente enclaves no integrados. Y más grave aún por su concentración en el sector servicios y primario, son netamente importadoras y profundizan el déficit comercial.

El marco generado por las reformas es particularmente adverso. Mientras los proyectos del BID hacían prestamos para usar las microempresas como amortiguadores del ajuste, 500.000 pymes quebraban en Argentina destruyendo la columna vertebral del empleo¹⁸ y el consumo interno. Indiferentes a esto los gobiernos legislan y facilitan exclusivamente a favor de los grandes grupos nacionales y transnacionales. Por ello los sectores esenciales para la supervivencia de las grandes mayoría como el agro, la economía informal y las pequeñas y medianas empresas quedan excluidos y golpeados por las reformas liberales.

“En el año 1994 en Chile habían del orden de 1.244.000 empresas de las cuales sólo 532.000 eran formales (42.7%), esto es que estaban registradas en el Servicio de Impuestos Internos. En el año 2000 el total de empresas alcanzaba a 1.303.000 siendo que las formales eran 646.500 (49.6%) De las 646.500 empresas formales existentes al año 2000, el 82.5% eran micro empresas, el 14.51% pequeñas, lo que hace para las MYPEs formales un total de 97 % de las empresas formales del país, quedando un 2% para las medianas y un 0.9% para las grandes.

Ahora bien, consideremos cual es la participación de las empresas en las ventas registradas en el año 2000. Las micro empresas participaron con un 3.7%, las pequeñas con un 10.2%, las medianas con un 9.5% y las grandes con un 76.7%. Si sumamos las MYPEs veremos que sólo llegan al 13.9% del total de las ventas efectuadas ese año.

Otra característica importante, es la que se configura a partir de la participación de las empresas en la generación de empleos en el año 2.000. Datos tomados de la Encuesta de Hogares CASEN de ese año, **nos muestran que si sumamos los empleos de las micro y pequeñas empresas con los trabajadores por cuenta propia (en su inmensa mayoría micro empresarios) llegamos a un 54.53% de la PEA. Si sólo consideramos los empleos que se generan en las empresas, este porcentaje se eleva a un 70.33%.**¹⁹

En Argentina apenas el 7 % del crédito va a las pymes y el 90% de ellas están articuladas con el mercado interno.

¹⁸ Según algunas estimaciones se perdieron un millón novecientos mil puestos de trabajo.

¹⁹ Patricio Chellew S. Servicio de Cooperación Técnica de Chile.

5. La selectividad de la apertura y los tratados de libre comercio

En los últimos dos años las negociaciones en torno al tratado de libre comercio de las Américas se han acelerado, particularmente en Centroamérica. Sin embargo recientemente se ha desacelerado en América del sur, salvo Chile que estaba en una dinámica de tratados bilaterales.

La presión ejercida por los Estados Unidos ha sido fuerte y constante y aunque el ALCA no está suspendido, los reparos sobre su impacto se han legitimado y en parte se han fortalecido por el nuevo posicionamiento de Brasil, Argentina, Venezuela.

Sin embargo la cuestión central es la selectividad de la apertura tanto desde el punto de vista de su impacto en el mercado interno como de la legislación que conlleva el ALCA y que impide a los gobiernos y a los niveles de gobierno local y regional ejercer un rol regulatorio en particular sobre criterios de selectividad de la inversión externa desde el punto de vista de su impacto ambiental, laboral, etc.

El artículo 11 del ALCA es en este sentido la norma por excelencia que despoja a los estados de sus funciones regulatorias y establece la protección del capital transnacional. México y Canadá ya han hecho la amarga experiencia en el marco del Nafta.

6. La descentralización.

Contribuir a la reapropiación del territorio, a la democratización y a la regulación, como instrumentos mas favorables al desarrollo humano que la mundialización liberal, teniendo en cuenta la dimensión local, y descentralizada enfrentamos un problema particular.

El problema es como se construye el interés publico y la regulación democrática.²⁰

Varios instrumentos están en auge : presupuestos municipales participativos, planificación local participativa, apropiación, descentralización y desarrollo local.

Sin embargo se trata de instrumentos que pueden jugar un papel si se vincula a dos procesos importantes :

i) La vinculación de estos instrumentos a la institucionalidad pública y no como lógica de proyectos experimentales.

²⁰ O bien con mecanismo democráticos y participativos o bien como la suma de los intereses dominantes en el mercado, las elites y la condicionalidad externa. Las posibilidades de regulación estará determinada por este proceso. La regulación como la articulación de acuerdos sociales negociados pero conflictivos, con instituciones y políticas que puedan orientar las decisiones claves con impacto positivo para el desarrollo, es una cuestión fundamental.

ii) La construcción de institucionalidad que recomponga las capacidades nacionales y locales de regulación sobre el territorio, de manera que este no sea exclusivamente un polo de acumulación, frecuentemente transnacional, en el que el estado abandona su rol y la descentralización en un medio para que la gente busque como sobrevivir en el modelo liberal.

Esto nos lleva a la discusión de las tesis del texto cepalino y su propuesta de relanzar los procesos y el mecanismo de concertación.

El interés público y la democracia de mercado

Así como las reformas neoliberales se han devaluado, también el concertacionismo se devaluó en América Latina por dos razones fundamentales. Uno porque se usó para viabilizar justamente las reformas y su impacto social negativo y dos, porque luego de una década de reformas y cambios de gobierno se hizo evidente que no importaba quien estuviera en el cargo, la condicionalidad externa y los grupos de interés internos aliados se las arreglaban para mantener el curso, autonomizando la política del control ciudadano.

Algo que se llamó la “sostenibilidad política de las reformas”. En esas condiciones ¿que valor práctico podrían tener las concertaciones?

A la luz de los acontecimientos recientes de América Latina es posible constatar que para abrir un espacio a un replanteamiento de las reformas los costos son altos y generalmente posteriores a las crisis (Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela). La reacción de los grupos de interés generados por las reformas, las IFI's y el capital transnacional es también generalmente furibunda.

Ahora que se hace más evidente la necesidad de un cambio de modelo y de un cambio en la naturaleza misma de las reformas, la pregunta es que concertar, entre quienes y si esto es posible.

Dicho de otro modo ¿quiénes son los grupos portadores de un proyecto de redistribución democrática del poder político y de una regulación democrática del desarrollo? ¿De que espacios e instituciones disponen? En cada sociedad esto debe ser claramente abordado.²¹

No es un secreto que el impacto de las reformas no sólo fue económico y social, también implicó un ajuste político en las sociedades; que dismantelaron las infraestructuras de movilización social, vaciaron de contenido las nociones de derechos sociales por la de “igualdad de oportunidades” y no de resultados, generaron un tipo de participación

²¹ En un libro colectivo que será próximamente publicado titulado “Que haremos con los pobres” abordamos este problema desde una perspectiva comparativa entre diversos países. Allí se constata nuestra tesis del doble ajuste, económico y político social y su vinculación con las reformas.

aditiva funcional a la marcha de las reformas y a la fragmentación institucional de la toma decisiones, frente a la cual la sociedad perdió posibilidad de incidir.

Estigmatizaron la movilización social y su legítima pretensión de convertir sus demandas en prioridades de gobierno, con el argumento de la estabilidad. Favorecieron procesos de captura del gobierno y el estado por minorías corruptas que comercializaron su apoyo a las reformas y constituyeron redes de complicidad que bloquearon el acceso al sistema político, generando concentración y autonomía del poder al punto de vaciar a la democracia de toda sustancia.

Por diversas razones y situaciones nacionales las sociedades, aceptaron, soportaron o se ilusionaron; pero la confianza en la democracia y en las instituciones no pudo incrementarse. “Hoy en día, en toda la región, los que han sido privados de sus derechos civiles en el pasado están exigiendo que se les oiga. La democracia electoral de antaño, cualesquiera fueran sus méritos, no ha atenuado sus penurias. Eso es lo que saben con certeza.”²²

Cualquier replanteamiento de las reformas pasa inevitablemente por una recomposición de la capacidad de movilización social, de un reconocimiento de la diversidad de alternativas y por la apertura de espacios políticos e institucionales. Como se ve en la actualidad, esto no depende sólo de la llegada al gobierno de nuevos equipos políticos socialmente más sensibles y surgidos del hastío o de la crisis, salvo el de Brasil y el de Venezuela electos mayoritariamente, en muchos casos se trata de gobierno casi interinos que deben aun construir su legitimidad y cuyo rumbo es incierto.²³

En América Latina hay nuevamente un clima de movilización social claramente inscrito en la perspectiva de la democratización. La concertación y la planificación estratégica como instrumentos, pueden adquirir trascendencia si se rediseñan las relaciones entre el gobierno y la sociedad y si se incrementa el anclaje de la política y de las opciones en la formación del interés público a través de la democracia y no del mercado.

²² J Stiglitz op cit.

²³ Bolivia, Ecuador, Perú, Paraguay, Argentina por ejemplo.