

**La reforma del Estado: el nuevo
modelo de desarrollo para América Latina**

Andrea Ma. del Rocío Merlos Nájera



Andrea Ma. del Rocío Merlos Nájera

**La reforma del Estado: el nuevo
modelo de desarrollo para América Latina**

**Presentación
Ignacio Sosa Álvarez**



Av. M. Hidalgo Pte. 313

La reforma del estado: el nuevo modelo de desarrollo para América Latina: Andrea Ma. del Rocío Merlos Nájera

Cuidado de la edición: Carlos Muciño Mondragón
Diseño: Mónica Segura Camacho

Instituto de Estudios Legislativos de la LV Legislatura del Estado de México
Av. M. Hidalgo Pte. 313
Col. La Merced Alameda, C. P. 50080
Toluca, México
E-mail: inesle@cddiputados.gob.mx

Serie: Investigación

ISBN: 968-5127-24-7

DR © 2004. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio gráfico o magnético.

IMPRESO EN MÉXICO

Presentación



El análisis del gran giro, el radical cambio de dirección que se impuso en los últimos veinte años en los países de América Latina; la distinta orientación que se implantó al Estado en las dos últimas décadas es el objetivo del libro que el lector tiene en sus manos. También lo es el explicar el significado de estos cambios que dieron por terminada, a partir de la década de los años ochenta, la década perdida, la concepción del Estado como promotor y rector de la economía y su profundización en la década siguiente, la década de la reforma del Estado, de las privatizaciones.

La reforma del Estado representa la visión imperante sobre los límites que éste debe observar y de cómo debe reorientar sus acciones, ya no en beneficio de las mayorías y sí de quienes detentan la riqueza. Este proceso, problema complejo para su análisis en virtud de sus múltiples aspectos contradictorios, requiere hoy de una amplia investigación multidisciplinaria que ofrezca argumentos para el gran debate sobre el rumbo que debe tomar la sociedad latinoamericana después de la crisis, inocultable, del modelo neoliberal, que tras dos décadas de funcionamiento sólo ofrece a su favor las cifras de los indicadores macroeconómicos.

En la última década del siglo XX se observó la más grande transferencia de riqueza de que se tenga memoria en América Latina; en ninguna etapa previa se pudo observar tal cambio de propiedades públicas a manos privadas, todo ello justificado por principios abstractos que desconocen el proceso histórico que explica por qué el Estado tuvo que intervenir, a escala global, en el momento en el que los principios teóricos del liberalismo habían provocado una crisis mundial sin precedentes.

Los cambios que se vivieron en las décadas postreras del siglo XX significaron la mayor transferencia de poder económico que se ha dado, en forma pacífica, en Latinoamérica. En otros momentos un cambio tan profundo sólo se hubiese considerado posible mediante una intensa

agitación popular, una crisis del sistema político y el uso indiscriminado del recurso de la violencia. Sin embargo, ninguna de estas características apareció en el momento en el que se produjo tan dramático giro; el debate que debió haber acompañado un cambio tan radical, la riqueza de argumentos a favor o en contra, la polémica sobre el rumbo a seguir no adquirió el relieve que, por la trascendencia de lo que ocurrió, era de esperarse. Los argumentos a favor de la reforma del Estado fueron expuestos en el, así llamado, *Consenso de Washington*; estos argumentos fueron elaborados por un grupo de expertos de organismos internacionales y fueron aplicados de manera uniforme en toda la región de América Latina. Lo único que varió fueron los nombres de los gobernantes encargados de su aplicación, las figuras locales llámense, para los tres casos estudiados en este libro, Salinas de Gortari y Zedillo en México, Menem en la Argentina o Sarney y Collor de Mello en Brasil; empero la fórmula y sus resultados fueron los mismos.

8

Las propuestas del *Consenso de Washington*, así como el más reciente *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, dejaron en el olvido el esfuerzo que la sociedad latinoamericana realizó a partir del fracaso rotundo del liberalismo a nivel mundial en los años treinta del siglo pasado. La reacción latinoamericana se vio favorecida en lo internacional por la reacción proteccionista que las grandes economías capitalistas, Inglaterra y los Estados Unidos, desarrollaron. El surgimiento del Estado Benefactor en estos países, el inicio de grandes proyectos en los que la planificación estatal, como el emblemático del Valle del Tennesí impulsado por el Presidente Franklin Delano Roosevelt para que su país saliese de la depresión económica y, por qué no decirlo, de la depresión moral y social, obraba abiertamente, a través de la planificación, y no en forma invisible como Adam Smith afirmaba que el mercado operaba, dio lugar al surgimiento de una industria nacional impulsada a través del Estado.

La historia de esa etapa muestra que del fracaso del liberalismo surgieron, en Europa, el fascismo y el nazismo y, en América Latina, las experiencias nacionalistas, entre las que destaca la de Cárdenas, en México, que expropiaron las riquezas básicas en manos de extranjeros y dotaron al Estado de nuevos instrumentos para impulsar el desarrollo autónomo en lo económico y lo social.

La redefinición de ese modelo estatista, nacionalista, vigente en la

región desde los años treinta hasta los años ochenta del siglo pasado, fue el objetivo de lo que se conoce como reforma del Estado en el ámbito internacional. Ésta comprendió, entre otros temas, el establecer nuevos límites a la acción del Estado en relación a la propiedad privada, principalmente, la inversión extranjera, así como reorientar las políticas de bienestar social.

En el momento actual en el que se debate nuevamente sobre la concepción del Estado y las funciones que éste debe desempeñar, es necesario saber cuál fue el origen de las directrices de la reforma del Estado y lo que éstas significaron para la sociedad mexicana. Dicho conocimiento es fundamental para comprender los cambios que se produjeron y, también, para que la ciudadanía tenga un conocimiento cabal sobre el tipo de sociedad que se pretendió estructurar en función de unas medidas que la retórica oficial definió como naturales y no como resultado de intereses específicos. Esta misma retórica señala hoy que los cambios son, además de necesarios, urgentes, ya que mientras más rápidas y radicales sean las reformas más pronta será la recuperación del país.

Lo que dicha retórica ocultó ayer, y lo sigue haciendo hoy, es que los cambios no obedecieron a principios teóricos generales ni a las necesidades nacionales, sino a los intereses y a la lógica de los grandes capitales y de los poderes de facto, que necesitan desmantelar lo que tan arduamente construyeron varias generaciones de mexicanos.

El brillante papel del Estado, como figura dominante a lo largo del siglo XX, después de la crisis de 1929-1932, en la que se mostraron los límites del liberalismo y su propuesta internacional de libre cambio, se puso en entredicho por el discurso imperante en los grandes organismos internacionales y que se tradujo en el mencionado *Consenso de Washington*. En este discurso se habló de principios, teóricamente naturales, y no de los intereses y los valores que representan sus vicarios, los funcionarios de los organismos financieros internacionales. Valores y propuestas fueron presentados como resultado del *Consenso de Washington*; éste, pese a su nombre, realizado sin consulta, sin debate, operó como receta prescrita por los grandes intereses, hizo tabla rasa de la historia del siglo XX comprendida entre el ascenso del fascismo y la caída del Muro de Berlín.

Los promotores del *Consenso de Washington* olvidaron, se reitera, que como resultado de la crisis mundial de 1929, los países industriales

campeones del libre cambio, Inglaterra, los Estados Unidos, se convirtieron en países proteccionistas y redefinieron la acción del Estado. Éste se convirtió, a través de sus políticas sociales, en un Estado de Bienestar que, además, puso reglas a la inversión privada y dictó leyes para evitar que el conflicto social se agudizara. El Estado, a nivel internacional, fue considerado promotor del desarrollo industrial, impulsor del mercado interno, defensor de las riquezas básicas, y fiel de la balanza en los conflictos entre los distintos grupos sociales. El cambio mundial que se produjo con la caída del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética significó que los valores y las políticas que imperaron a lo largo del siglo XX, se redefinieran a favor del triunfador de la Guerra Fría. Los socialismos realmente existentes, al igual que los nacionalismos latinoamericanos y sus fórmulas de economía mixta, fueron los grandes derrotados frente a la economía liberal y su fórmula política de democracia representativa. El contraste entre la atención que le brindaron los analistas al fin del socialismo y el descuido con el que abordaron el fin de las experiencias nacionalistas, como la mexicana, es notable. En este hecho es posible advertir ecos de los paradigmas imperantes en la Guerra Fría; para éstos, los nacionalismos eran considerados tanto por los partidarios de la economía de mercado, como por los de la economía planificada, una vía que no se atrevía a seguir un cauce; un proceso interrumpido que detenía su marcha antes de dar el paso decisivo y seguir la ruta del socialismo o la del capitalismo.

Hasta ahora se han realizado balances sobre cómo y por qué desapareció el socialismo en los países de la Europa oriental; pero en el ámbito latinoamericano eso no ha sucedido con el nacionalismo económico que se retiró, sin despedirse, por la puerta trasera, quedando como asignatura pendiente para la agenda política. Hoy se hace necesaria una revisión sobre los significados del nacionalismo económico y, a la par, una explicación sobre las causas que provocaron su silenciamiento en el ámbito internacional. No menos importante es una revisión del liberalismo y de los mecanismos a través de los cuales se impuso.

¿Qué pasó con el nacionalismo económico una vez que fracasó el socialismo realmente existente? Como si nadie hubiese creído realmente en él, como si a la postre la tesis de los liberales, coincidente con la de los socialistas, de que el nacionalismo sólo era socialismo o

capitalismo encubierto, hubiese sido confirmada en la práctica, desapareció en forma vergonzante sin una sola clarinada de defensa final. El problema es relevante en función de que en el debate político propuesto por las fuerzas que impulsan la globalización no incluye un apartado sobre el futuro, en el que el control de las empresas públicas no corresponda a la iniciativa privada. ¿Qué ocurrirá o cuáles serán los argumentos, sino los del nacionalismo económico, utilizados para justificar que los recursos energéticos sigan en manos del Estado mexicano?

Desde el derrumbe de la Unión Soviética mucha tinta ha corrido sobre el significado del fin del socialismo, pero poca sobre lo que representó el fin de las vías nacionales de desarrollo, es decir, las experiencias de la mayor parte de los países de América Latina. De la derrota primera y de las segundas, se derivó el nuevo orden internacional en el que desaparecieron las posibilidades para las vías nacionales; a éstas, inclusive, se les privó de su nombre y se les englobó bajo la categoría, polisémica, de populismo.

Desaparecido el socialismo, redefinido el papel del Estado, el bipolarismo de la Guerra Fría fue sustituido por el de un poder unilateral, el estadounidense, capaz de imponer a sus aliados y a sus enemigos el derecho al intervencionismo y a las guerras de carácter preventivo, principalmente en países con probadas reservas petroleras. El problema ahora se centra en la pregunta sobre si los principios del liberalismo serán capaces de transformar la estructura social y económica de los países de la región latinoamericana.

¿EL LIBERALISMO PODRÁ CUMPLIR SUS PROMESAS DE QUE MEDIANTE LA REFORMA DEL ESTADO, ÉSTE Y LA SOCIEDAD DE AMÉRICA LATINA SE TRANSFORMARÁN?

El tema de la reforma del Estado en América Latina, comprende un abanico de problemas que dan su perfil a la etapa en el orden regional latinoamericano, como en el nacional mexicano no se conciben sino en relación estrecha con el orden internacional.

El tránsito entre el modelo estatista de desarrollo y el modelo actual se originó por el agotamiento de las fórmulas que habían permitido la rectoría del Estado y sus políticas industrializadoras. Esta fue la razón que permitió anunciar, en su momento, el surgimiento de una nueva

etapa que, todavía hoy, tiene como características la promesa de un futuro promisorio y un presente problemático. Los problemas que en conjunto presentan las transiciones a la democracia, la defensa de los derechos humanos y la reforma del Estado, divina trinidad de los tiempos que corren, forman parte sustantiva del debate sobre las modalidades de la nueva cultura política y económica de la sociedad latinoamericana finisecular. De este debate, el que reviste más importancia en el momento actual, es el de la reforma del Estado, por lo que se hace necesario analizarlo con perspectiva histórica ya que el olvido de experiencias similares puede representar un alto costo para la sociedad.

Al estudiar con perspectiva histórica el significado de la reforma del Estado, es fácil comparar los efectos que produjo la aplicación de los principios abstractos del liberalismo en el siglo XIX y los que produjo el liberalismo en el siglo XX. En ambos casos se advierte la contradicción entre los principios generales y la compleja realidad en la que operan. Por ejemplo, la aplicación en México de los principios del liberalismo permitió un proceso de transferencia de propiedad de manos de las comunidades indígenas y eclesiásticas a manos privadas. La medida se justificó a través del supuesto teórico de que la tierra, al convertirse en mercancía, en forma automática aumentaría la riqueza. Sin embargo, el resultado, distante de lo que se esperaba, agravó los problemas sociales y étnicos del país que vivió el inicio de un proceso de colonialismo, en el que la víctima, sin embargo, fue su propia población.

En el siglo XX, la aplicación del neo-liberalismo provocó también lo que algunos analistas consideraron un paso adelante, mientras que otros estudiosos lo interpretaron como una regresión histórica. Para los primeros, la reforma del Estado significó no sólo el fin del caos fiscal y de la amenaza que representaba la deuda externa sino, lo verdaderamente importante, el dar por terminada la disputa entre los valores del individualismo, entre ellos el de la superioridad de la forma de propiedad privada, que se extiende sobre el trabajo y la tierra, y los valores sociales de la comunidad, es decir, aquellos que se resisten a considerar la ganancia como un fin, y la tierra y el trabajo como mercancías. Para los analistas del segundo grupo, en cambio, dicha reforma formó parte del problema y no de la solución requerida para evitar el agravamiento de los problemas que surgieron, precisamente,

por la aplicación de las medidas que caracterizan la reforma del Estado.

La aplicación de la primera generación de reformas provocó la aparición de fenómenos contradictorios, que pueden interpretarse de distinta manera. Unos ven en ellas no el surgimiento de un pequeño, pero poderoso grupo, de empresarios con mostrada capacidad para competir exitosamente en el campo internacional, sino la aurora de un México que, por fin, superará la larga noche del atraso. Otros, en cambio, observan la aparición de la pobreza como un fenómeno generalizado en toda la región. En este contexto, los movimientos sociales de los *Zapatistas* en México, *Piqueteros* en Argentina y *Sin Tierra* en el Brasil, son explicados como parte del costo social de unas reformas del Estado pensadas para beneficiar a una minoría a costa del sacrificio de las mayorías.

La reforma del Estado se compone por tres distintas generaciones, de éstas, el texto que se presenta estudia las dos primeras. Las tres, sin embargo, tienen un mismo objetivo, es decir, reducir a su mínima expresión el poder del Estado en la economía, eliminar la protección a la industria nacional, transferir la riqueza pública a manos privadas y abandonar las políticas protectoras del capital nacional, en síntesis, la desregulación y la privatización. Si hasta el momento el actual modelo no ha rendido los frutos que de él se esperaban, afirman sus defensores, es porque las reformas deben completarse. Sus detractores, en cambio, sostienen que, de profundizarse la reforma, la consecuencia será el agravamiento del conflicto social. Los argumentos de unos y otros permiten suponer que el debate político del siglo en curso, igual que el debate del siglo XIX y el del XX, girará en torno del antagonismo entre quienes defienden sus intereses con argumentos abstractos y quienes se dicen defensores de los intereses mayoritarios.

¿CÓMO SE IMPUSO EN LA REGIÓN LA REFORMA DEL ESTADO Y CÓMO SE PRETENDE HOY PROFUNDIZARLA?

La respuesta a esta pregunta debe señalar que el golpe de timón que significó esa reforma no contó con la participación popular y eso produjo, así, una polarización entre quienes proponen la profundización del proceso de transición a la democracia, misma que demanda la participación popular y quienes defienden una reforma del Estado sin

consulta. Éstos, afirman que en aras de la urgencia, se debe eludir un amplio debate en el que la sociedad participe activamente; por un lado, festejan contradictoriamente la amplitud de la ola de la democracia que cubre actualmente toda la región y, por la otra, pretenden medidas que no toman en cuenta la opinión pública. Para este grupo, llegado al poder por la demanda nacional de dar fin al autoritarismo, la reforma del Estado debe concluirse mediante medidas que, pese a ser claramente antipopulares y tal vez por ello, se adopten al margen de la opinión pública. Los términos del debate en el momento actual muestran, una vez más, las contradicciones entre intereses concretos y principios abstractos.

La respuesta a la pregunta del párrafo anterior también debe señalar que en los últimos lustros del siglo pasado, la incertidumbre reinante en los países de la región; el pobre desempeño económico de éstos, el trauma de las guerras sucias; el fardo de la deuda externa, entre otros factores, ofreció argumentos de sobra para justificar una visión pesimista del derrotero seguido por la sociedad durante el anterior medio siglo. En ese contexto de problemas sin solución y de fórmulas económicas desgastadas, se produjo una vuelta a la renovada fórmula del liberalismo y a una renacida confianza en el mercado; éste, verdadera divinidad del sistema liberal, presentó como ineludible un cambio drástico en la orientación de la economía que, hasta ese momento, había depositado su confianza en una sociedad en la que la mano del Estado planificador se hacía visible, sobre todo por el fenómeno de la corrupción. Hoy, para un importante grupo de la opinión pública, la mano invisible que está atrás de la reforma del Estado, es tan corrupta como la del otro modelo. Los numerosos escándalos de la privatización están a la vista de todos. Sin embargo, el que para la democracia representa el mayor escándalo de todos, la sustitución de la opinión pública por los medios de comunicación, sigue hoy velado, al margen del debate.

En México, como en Argentina y Brasil, las reformas fueron el resultado de una campaña en la que los medios actuaron como sustitutos de la ciudadanía. La participación de ésta fue, prácticamente, nula y su lugar fue ocupado por una campaña mediática, en la que participaron numerosos científicos sociales; en ella que el nacionalismo económico fue identificado con el populismo y éste, a su vez, con la irresponsabilidad. A partir de esa campaña, el compromiso social fue

calificado como dispendio y a la administración pública se le asoció con corrupción generalizada. Con la difusión, en realidad imposición, de esta retórica, quienes apostaban por el mercado pretendieron cerrar un círculo para evitar un debate sobre los efectos de un cambio de rumbo que afectó la vida de millones de ciudadanos.

El mencionado cambio se produjo a través de un triple proceso compuesto por la reforma del Estado, las transiciones a la democracia y los derechos humanos: Los tres pilares en los que descansa el cambio de dirección que, desde hace veinte años, vive la sociedad latinoamericana. Estos tres fenómenos conforman el perfil de un proceso cuyos paradigmas, vigentes en la actual etapa de desarrollo, sustituyeron a los que habían sido el norte de la política económica y social de la región. Dos de los tres pilares, la transición a la democracia y la vigencia de los derechos humanos, hoy nadie los discute; empero el pilar que representa la reforma del Estado, por el contrario, está sujeto a severas críticas que hacen necesaria la siguiente pregunta: ¿Si el modelo estatista, al igual que el modelo privatizador fueron, por igual, incapaces de resolver los problemas sociales y los del atraso, qué características debe tener el que sustituya a ambos? La sociedad no espera una vuelta ni al pasado del nacionalismo económico, como tampoco espera una tercera edición del folletín liberal.

El actual rumbo del desarrollo regional, sigue una trayectoria distinta a la que siguió el de la etapa anterior. El hoy imperante, en lo positivo, postula la democracia representativa como superior al autoritarismo; en lo negativo, al postular la preeminencia del mercado, dejó en el desamparo a millones de personas para quienes los valores que sostienen las figuras colectivas de la nación, la clase social o la comunidad, represen un refugio.

El modelo actual rechaza lo que habían sido los dogmas económicos del anterior que, en lo positivo, pretendían, en todos los casos, evitar los estragos que provocaría la competencia entre sectores débiles y atrasados, frente a grupos industriales poderosos y tecnológicamente superiores. El proteccionismo del anterior modelo se justificó al considerar que era obligación del Estado favorecer los intereses nacionales, creando un vigoroso mercado interno, es decir, exclusivo para la industria nacional. El proteccionismo servía, además, para potenciar el grado de autonomía frente a las potencias industriales interesadas en mantener la distancia entre el atraso y el desarrollo. La

protección a la industria nacional frente a la industria foránea se complementaba con los límites que se imponían a la inversión extranjera la cual era considerada conveniente siempre y cuando se orientara al desarrollo de las áreas consideradas prioritarias por la economía planificada, no por los intereses del mercado. El modelo anterior, pese a los excesos del proteccionismo, logró que la industria nacional viviese una etapa de oro, misma que se reflejó en los avances de los trabajadores organizados.

El contraste entre los dos modelos de desarrollo marca lo que fue el alfa y el omega del siglo veinte mexicano. A principios de siglo la revolución inició un proceso de expropiación tanto del capital extranjero como del latifundismo. Al fin de siglo, mediante la privatización promovida desde el Estado, se produjo un proceso de expropiación inverso al convertirse en bienes privados los bienes antes considerados nacionales.

Mientras a principios de siglo el énfasis fue puesto en la nación, en los derechos de ésta para imponer a la propiedad privada modalidades y límites, a fines del mismo se habló de los derechos individuales, particularmente el de la propiedad, derechos naturales, inmutables, eternos, increados, es decir, los derechos humanos.

16

En tanto que, a principios de siglo, se afirmaban como principios fundamentales para preservar la autonomía, en el campo de las relaciones internacionales, la defensa de la soberanía y el no al intervencionismo como garantes del derecho a la autodeterminación de los pueblos para fines del milenio, se impuso el realismo; el determinismo geográfico de la vecindad. Los intereses de ésta se aceptaron, se habló de la corriente contemporánea de cesión voluntaria de la soberanía, de las fronteras porosas y de la necesidad de aceptar, como naturales, las tendencias de la globalización; la alianza estratégica con América Latina fue sustituida por la alianza económica del TLC y, por último, se aceptó que los organismos financieros internacionales marcaran las pautas y señalaran los rumbos de la política interna.

El libro de Rocío Merlos, en síntesis, constituye una aportación al debate que hoy sostiene la agenda política mexicana, argentina y brasileña, sobre el rumbo a seguir. ¿A qué indicadores debe hacer caso la ciudadanía ya para sostener el rumbo, ya para dar un golpe de timón en los futuros procesos electorales? ¿A los macroeconómicos

La reforma del Estado: el nuevo modelo de desarrollo para América Latina

que anuncian la estabilidad del modelo o a los de la pobreza extrema que anuncian un enconamiento de la cuestión social?

Para el ciudadano mexicano cuyo deber mínimo es estar bien informado, puesto que de su decisión depende la elección de los gobernantes que tienen la responsabilidad de proponer medidas que resuelvan los problemas de la sociedad, el texto que tiene en las manos puede ser útil para normar su punto de vista sobre los problemas del momento actual, así como sobre su solución.

Ignacio Sosa Álvarez



Introducción



Por más que en ellas se predique,
las iglesias siguen necesitando
pararrayos.

Carl Christoph Lichtenberg

La larga e inacabada marcha de los países de América Latina por alcanzar su desarrollo, tuvo dos grandes etapas en el siglo XX. La primera fue coincidente con la creación del Estado de Bienestar, Estado promotor, rector de la economía, con estrategias planificadoras, ideológicamente nacionalista y garante del pacto social. Esa etapa se inició como consecuencia de la crisis mundial de 1929 y culminó en la igualmente grave crisis de los años ochenta. La segunda es promotora de los derechos del capital y practicante de las estrategias de mercado. Ocupa las dos últimas décadas del siglo pasado, aunque en el caso de Chile, a manera de ejemplo, el desmantelamiento de la rectoría estatal se inició con el golpe militar del año 1973.

Durante la última etapa mencionada, la función del Estado cambió radicalmente. Su función quedó reducida a principal defensor de las libertades del mercado, generando múltiples beneficios, tanto a sus promotores internacionales como a los nacionales. El abandono de las reglas y leyes con las que se había manejado el Estado durante la mayor parte del siglo XX, significó a su vez, la aparición de un nuevo marco acorde a los intereses de la todo poderosa y renacida economía de mercado.

Al revisar los cambios de esta etapa en una perspectiva regional latinoamericana, se observa que se trata de una *misma* agenda que contiene *idénticas* exigencias y propósitos similares. Tienen un mismo promotor en el contexto internacional y las aplicaciones nacionales se apartan poco del diseño original elaborado por los organismos internacionales, representados por el Banco Mundial y el Fondo

Monetario Internacional.

En este contexto, durante las últimas décadas, los temas de la reforma del Estado, de la transición a la democracia y, más recientemente, el de la globalización, ocuparon y aún ocupan la atención de académicos, científicos sociales y amplios grupos de ciudadanos. Sus reflexiones giraron en torno a estos conceptos estrechamente vinculados entre sí tanto en lo conceptual como en lo temporal. Dilucidaron sobre los intereses económicos de los organismos internacionales y sus promotores nacionales, los costos políticos, así como la manera en que unos y otros afectarían las condiciones de vida de grandes sectores de la sociedad latinoamericana, modificando su tejido social. Ante los cambios la actuación del Estado como la de los partidos políticos fue sometida al escrutinio público.

22

En esa nueva realidad, la insistencia mediática, igual que el discurso de los partidos políticos que compitieron por ganar el favor del electorado, no tuvieron la suficiente claridad conceptual para explicar los cambios, ni los tópicos de las Reformas del Estado. Frecuentemente la información que se proporcionó a la opinión pública apareció como resultado de estudios técnicos, realizados con una compleja metodología para que sus propuestas fuesen consideradas irrefutables. Dicha información no tenía como fin la explicación ni el debate, sí la presentación escueta de lo ya decidido.

A partir de la década de los años ochenta en América Latina, por reforma del Estado se han entendido dos tipos de problemas que, aunque estrechamente relacionados, no tienen el mismo significado. El primero se refiere a las políticas que en materia económica fueron impulsadas por los organismos internacionales y por el gobierno de los Estados Unidos, para que el Estado cambiara de orientación en sus políticas para impulsar el desarrollo económico y para transferir la propiedad pública a manos privadas. El segundo tipo de problemas se refiere a las modificaciones en los preceptos constitucionales que antes garantizaban la preeminencia del Estado, así como a la modificación de las distintas instancias gubernamentales para alcanzar una mayor eficacia y un manejo transparente. Para llevar a cabo la Reforma del Estado, que implicaba una transformación de dimensiones y significados múltiples, fue necesario que cada uno de los países realizara dichas reformas.

Es propósito de este trabajo estudiar el primer tipo de problemas, su alcance regional, su simultaneidad y su significado. Es conveniente señalar que por el cambio en la orientación del modelo de desarrollo establecido desde la década de los años treinta, por lo radical de los cambios, por ser un proceso de alcance regional y por haber ocurrido en el mismo periodo, se consideró necesario analizarlo mediante un ejercicio comparativo. Esto permite deslindar la causa general, es decir, la acción de los organismos internacionales que expresan los intereses del capitalismo mundial, de las particularidades nacionales de México, Brasil y Argentina.

El análisis de estos procesos resulta complicado por dos razones: la primera, por lo reciente de los mismos; la segunda, por tratarse de un asunto polémico, con aristas tan cortantes como las que han permitido que dos figuras como las de Salinas de Gortari y Menem, considerados en su momento como los grandes modernizadores y refundadores de México y Argentina, hoy sean objeto de acre polémica.

El proceso que aquí se estudia tiene su inicio en el agotamiento del modelo de desarrollo que había llevado al mundo a una era de crecimiento y de acumulación de la riqueza sin precedentes. Esto había definido las características de las estructuras y de las formas políticas y económicas del periodo que Eric Hobsbawm llamó los «años dorados» del siglo XXI.¹ Este agotamiento se relaciona con la crisis mundial petrolera de los años 70, y con la recesión que sufrieron los países más industrializados, en particular la Inglaterra de Margaret Thatcher y los Estados Unidos de Ronald Reagan. Crisis y recesión permitieron a estos dos gobernantes implantar modificaciones substanciales a la economía de sus respectivos países con la idea de hacer posible su reactivación, en el menor lapso posible.

El éxito de las reformas impulsadas en esos países de la comunidad atlántica fue notable, particularmente si se considera que el contexto en el que se produjeron las mencionadas reformas, estuvo marcado por problemas tan severos como los representados por el déficit público y la crisis de la deuda, así como por las sucesivas caídas de las bolsas de valores a fines de los años ochenta, y que esto planteó el reto de un

reordenamiento general de las economías.

¹ Vid. Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*, España, Crítica, 1999.

Los resonantes logros de esas reformas en los países centrales permitió que fueran promovidas en el resto del mundo, sin prisa pero sin pausa, a través de distintos métodos, entre los que se destaca la presión de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. En el caso mexicano, el ejemplo de esas presiones fueron las *Cartas de intención* que acompañaban a los préstamos de esa década, lo cual puede rastrearse en particular desde el ascenso de Gustavo Petrichioli a la Secretaría de Hacienda y de Carlos Salinas a la Secretaría de Programación y Presupuesto (1985). La caída del Muro de Berlín al finalizar los años 80, coincide con la hegemonía de las políticas «neoliberales», conocidas así por el hincapié que hacen en la importancia del mercado, o «neoconservadoras», por sus resultados e implicaciones políticas. Éstas habrían de generalizarse, a lo largo y ancho del planeta, como el único modelo viable y posible para la reestructuración de las economías, de los aparatos administrativos y de los Estados mismos. La versión para América Latina se conoce como el *Consenso de Washington*.

24

En ese sentido, la caída del Muro de Berlín tiene un contenido simbólico, destacado por los analistas, que consiste en el triunfo del modelo liberal sobre el modelo del «socialismo realmente existente». Sin embargo, lo que no destacan es que también resultó afectado el modelo de Estado intervencionista, de carácter nacionalista. El modelo vencedor, representó la negación de cualquier alternativa al mismo y en consecuencia, fue impuesto a escala mundial. En síntesis, el modelo económico y financiero de la internacionalización de los mercados y de las economías, mejor conocido como «globalización», arrolló sin contemplaciones tanto al socialismo europeo, como al nacionalismo económico, tan importante para el desarrollo de América Latina.

De acuerdo con lo antes señalado, conviene aclarar que esta investigación persigue los siguientes objetivos:

El primero, mostrar que las reformas obedecen a una matriz única y que su aplicación es regional; las variables se refieren a los contextos socioeconómicos nacionales en que se aplican. Las formas en que se implementaron aquellas reformas, de «primera generación», referidas a la modificación, adecuación y adaptación de las estructuras económicas de los países, habrán podido variar pero los objetivos no sufrieron alteración, la intención es demostrar que estas reformas de primera generación tuvieron como propósitos desarticular el Estado

de Bienestar; acabar con las políticas keynesianas, así como con el papel de rector de la economía del Estado, y abrir la economía a la competencia de mercado y a la inversión privada. Sin embargo, pese a sus propósitos, no lograron promover el desarrollo y el crecimiento económico.

El segundo, estudiar las «reformas de segunda generación» y cómo afectan éstas a las estructuras y funciones del Estado en lo político y lo administrativo. Las reformas políticas están acompañadas, necesariamente, por modificaciones a los ordenamientos legales, a las estructuras de gobierno, a las formas administrativas que se habían desarrollado paulatinamente en los últimos doscientos años. Estas reformas son mejor conocidas como la «reforma del Estado». Su objetivo fue ofrecer soporte político para el modelo económico, vinculando la liberalización económica con las reformas necesarias para alcanzar la anhelada estabilidad política y social. Sin la presencia de un mercado vigoroso y una sociedad civil fuerte y organizada para asumir las funciones sociales del mercado, la suerte de ambas reformas, y los distintos países en los que se aplicó, está en entredicho. Fundadas en el discurso de la democracia y de los derechos humanos, estas reformas se convirtieron en el centro de las discusiones en la última década y su implementación es un fenómeno que hoy está en desarrollo.

25

El tercer objetivo, y no por ello menos importante, es el análisis de cómo afectan ambas reformas, en conjunto, a la vida política nacional y a sus partidos políticos. Los casos que aquí se estudian y comparan, corresponden a México, Brasil y Argentina.

Escapa al presente texto la investigación sobre el incierto futuro, en el que se dará una tercera generación de reformas que combata directamente el problema de la pobreza y la marginalidad, causadas por la generación de reformas y que han imposibilitado al Estado, tomar las providencias necesarias para remediar tan dramáticos problemas. El primer signo de esta última generación de reformas, se aprecia ya en el *Informe del Banco Mundial* de 2000.²

Por razones de claridad en la exposición es necesario distinguir entre dos procesos que frecuentemente suelen confundirse y presentarse sin contradicciones; el de la reforma del Estado y el de la transición y

² Banco Mundial, *Informe Anual 2000, Examen anual e información financiera resumida*, Washington, Grupo del Banco Mundial, 2000.

democratización de la sociedad, procesos contradictorios que conformaron la trama de la vida política de las dos últimas décadas del siglo XX. El primero de ellos, de acuerdo a lo que los organismos internacionales propusieron, persiguió establecer las condiciones para la generación de la riqueza, entre las que destacaban las garantías para la inversión privada y externa. El segundo proceso tiene una dimensión mucho más compleja, pues pretende la profundización de la democracia y de la vida cívica al interior de la sociedad para resolver sus problemas endémicos. Esta anhelada y demandada apertura a la participación cívica conduce, a su vez, a otro tipo de fenómenos caracterizados por la demanda social de participar en las decisiones, sobre todo las de carácter económico. La democratización, no sólo la electoral, implica que se atiendan las demandas sociales y, en consecuencia, el fin de la autonomía de los organismos que diseñan las políticas económicas.

La contradicción entre ambos procesos que por un lado persiguen la democratización de la vida política y por otro establecer las condiciones para generar la riqueza al margen de considerandos sociales, es evidente. Desde el punto de vista de los organismos internacionales, la reforma del Estado se revela como un proceso fundamental para la construcción del nuevo orden mundial, bajo los dictados de las economías, las empresas y los organismos internacionales más importantes, antes que como la posibilidad de la construcción democrática de las sociedades. ¿En qué medida es un proceso inevitable? La búsqueda de alternativas a la respuesta afirmativa es el gran desafío para los partidos políticos y sectores de la sociedad civil que opinan lo contrario.

La intención de demostrar en las páginas siguientes los efectos de la reforma del Estado, permite presentar aspectos que manifiestan un fenómeno complejo muy alejado del simple proceso unidimensional que el discurso dominante propone. Por una parte, ofrece una dimensión «positiva» en la medida en que da pie a la caída de los regímenes autoritarios, a la limitación del autoritarismo y de la impunidad. Paralelamente sirve de base al surgimiento de regímenes democráticos y al fortalecimiento de la vida ciudadana, dando lugar a la debilitación del corporativismo y al surgimiento de nuevas formas de organización y agentes de cambio dentro de la sociedad. Por otra parte, la reforma del Estado contiene una dimensión «negativa» en la medida que implica

limitación de formas, áreas de influencia y responsabilidades de éste, en regiones en donde fue la clave para el desarrollo económico y la base para intentar, a lo largo del siglo XX, fortalecer economías nacionales como entidades fuertes y soberanas. Tal es el caso de Argentina, Brasil y México.

Se coincide, en consecuencia, con la opinión de José Ayala quien señala:

Los gobiernos, las agencias y los organismos multilaterales han reconocido que para alcanzar un crecimiento económico más eficiente, estable y equitativo, no es suficiente aplicar reformas al mercado, diseñar políticas económicas adecuadas, tener buenos programas de inversión y financiamiento, contar con infraestructura básica, incorporar el desarrollo tecnológico e invertir en capital humano y social. Además de buenas políticas en estos ámbitos, sería necesario contar con nuevas y más eficientes instituciones, para enfrentar los desafíos de los cambios estructurales, diseñar las nuevas políticas económicas y encarar el entorno internacional más competitivo.³

La reforma del Estado, en consecuencia, no es un asunto, como se quiere presentar, meramente técnico, sino que implica la reorientación del sentido histórico que veía en el Estado el garante de un proyecto, en lo interno, de justicia social y, en lo externo, de soberanía. Poner fin a la experiencia de planificación estatal y/o centralizada, significa cancelar la figura del Estado Nación, tal como éste fue entendido a lo largo de los dos últimos siglos. No se trata de una reducción de las funciones del Estado, sí del abandono de las metas que persiguió durante más de medio siglo.

En América Latina, y particularmente en los casos estudiados, el Estado había desempeñado un papel fundamental en la construcción de la economía, especialmente del aparato industrial después de la crisis del 29. En ese proceso, el Estado adoptó y adaptó la aplicación de las políticas internacionales de planificación económica, a través de la inversión en infraestructura y provisión de condiciones para el desarrollo económico, mediante la inversión directa con las empresas

³Ayala Espino, José, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, FCE, 2000, p. 11.

paraestatales y la protección de la inversión nacional con la regulación de la extranjera. En este contexto, también debe observarse el papel central que jugó en la renovación de las élites, de manera que no es exagerado plantear que el Estado fue el eje de la acumulación de capital en el país.

El Estado tuvo un rol central en la redistribución de la riqueza y el combate a la pobreza, a través de la implementación de las políticas sociales y de la planificación, así como del gasto público. Estas tareas si bien no corresponden puntualmente a la idea del Estado de bienestar social (*Welfare State*), le dieron un cariz particular que desde los años sesenta fue atacado con saña por los países centrales, mediante la aplicación mecánica de la categoría de populismo que, entre nosotros, desarrolló Torcuato S. di Tella. Por su parte, y como es claro, los resultados variaron mucho a lo largo del tiempo y de las regiones.

Intentar obviar estas dimensiones y características históricas específicas por el éxito, en términos de la estabilización de las economías y el control de las variables macroeconómicas, de las reformas de primera generación, es un error, como lo es el intentar plantear una primera homogeneización en las condiciones de las economías por el pretendido éxito de las mismas reformas.

Reducir y confinar las tareas del Estado a la estabilización de la economía, a ser facilitador del mercado y, sobre todo, a la protección de los inversionistas, como plantean las reformas de segunda generación, supone una amenaza real a la estabilidad política y social de la región, sobre todo atendiendo a la limitación en cuanto a las metas y espacios de acción a los cuales se quiere reducir al Estado y tratando de desaparecer una serie de tareas y funciones que el mismo jugaba y que no van a ser substituidas por nada ni por nadie. En el caso argentino cuando el fenómeno hizo crisis, se vio amenazada la integridad del país.

El planteamiento que hace el Banco Mundial de la reforma del Estado, como se aprecia en las siguientes páginas, atiende a visiones que deliberadamente omiten la experiencia, las referencias, el análisis histórico e incluso la aplicación de legalidades científicas, como las leyes del desarrollo, para limitarse a dimensiones más bien de manuales de procedimiento de orden pragmático, con una raquíca reflexión teórica, que se expresa en el lenguaje «natural» del progreso de esta etapa histórica: las regresiones matemáticas, producto de la

expresión de las magnitudes numéricas y el análisis estadístico.

Una importante dimensión del tema, abordada en este texto, es la manera en que las clases políticas locales –en los distintos países– han entendido, planteado y pretenden aplicar las reformas de primera y segunda generación. Los efectos que ya se aprecian y los que se ven pueden venir. Las élites locales, educadas en las escuelas de mayor prestigio de esta corriente, buscan desarrollarla movidos por un ánimo teleológico, cual si fuera religión. En ese sentido, para ellos, puede parecer una herejía que la dimensión de la reforma del Estado que deba impulsarse con mayor ahínco sea la construcción de una democracia que no se limite única y exclusivamente a cuestiones formales y electorales.

La democracia es una forma de convivencia que ofrece igualdad a todos los miembros de la sociedad. En cambio, a lo que hemos asistido, es a la construcción de una reforma dirigida desde arriba, de manera cupular, aprovechando las posibilidades de negociación y la corrupción en la clase política, las formas autoritarias del Estado y la existencia de formas corporativas, para dar cauce a los cambios marcados por los *think tank* metropolitanos del Nuevo Orden. Lo anterior ha supuesto una aplicación de la Reforma con poca o ninguna intervención de la sociedad, en la que la dimensión del desarrollo de la democracia sea sólo en niveles formales, elecciones más o menos claras, sin intervención real de la sociedad en la toma de decisiones ni en la participación para la construcción del proyecto.

Un proceso como el descrito significa un fenómeno antidemocrático, amén de una integración cupular y vertical de nuestros países a la economía global, donde son los intereses de las corporaciones internacionales y de los países más desarrollados los que se imponen como los criterios que guían las acciones del cambio, o su freno. No es gratuito que el combate a la impunidad y a la corrupción en las altas esferas del aparato de gobierno o el freno a la delincuencia de cuello blanco no sea una prioridad en la reforma del Estado y sí lo sea el establecimiento y promoción de todo lo que significa mercado.

La reforma del Estado se impuso a las necesidades y a las agendas de los países. Su implementación mostró una actitud irresponsable y acrítica; lo cual condujo a un agravamiento de los efectos de las llamadas reformas de primera generación, cuya principal consecuencia fue la profundización de la pobreza en el planeta, a niveles

nunca vistos antes.

En ese sentido y en relación directa con la reducción del campo de acción y del papel que juega el Estado, mediante la reforma de éste se asiste a una extensión e intensificación de la pobreza y al incremento aún mayor de la desprotección a los desposeídos y del saqueo de las riquezas nacionales y del patrimonio estatal. El caso de Argentina ejemplifica lo anterior.

En esa misma medida es posible observar cómo se desarrollaron y se intensificaron movimientos sociales, de naturaleza distinta a los que se habían visto en el pasado, que se enfrentaron resueltamente a estas políticas. A nivel regional, y en concordancia con los procesos de globalización, es posible observar el desarrollo de grupos contestatarios que se manifestaron y opusieron a los organismos internacionales en Seattle, Davos o Cancún, creando redes de comunicación y de solidaridad internacional.

En las dos últimas décadas en el ámbito político nacional pudo observarse la reformulación ideológica de los antiguos partidos de izquierda y derecha, la transformación y aceptación del lenguaje y de las prácticas de la democracia y de los derechos humanos, así como la generación de nuevas formas de presentar y entender los problemas y de hacer propuestas para la solución de los mismos. Al mismo tiempo, se pudo asistir al surgimiento de la sociedad civil, conformada por nuevos grupos sociales que, durante la etapa de la Guerra Fría, no se había expresado –o lo hicieron de manera menos articulada– porque eran muy incipientes y no habían terminado de constituirse, de definir con claridad su identidad, sus formas de manifestarse y sus demandas, o porque su organización y la posibilidad de su existencia dependía, en buena medida y en forma paradójica, de las condiciones creadas por la reforma del Estado.

Símbolo de la sociedad civil es el movimiento de los *Zapatistas* (1994 en México). Al igual que éstos, podemos apreciar en Latinoamérica otros grupos sociales, históricamente marginados, se reorganizaron y formularon distintas líneas de acción y trabajo de resistencia que mediante acciones frontales, no siempre exitosas, expresaron un claro repudio social a las reformas de primera generación. En forma parecida, es decir, mediante protestas cada vez más fuertes, se han visto grupos emergentes de la sociedad que resurgen de situaciones de marginación y que alcanzan resonancia internacional, como es el

caso de los *Sin tierra* en el Brasil y de los *Piqueteros* Argentinos.

También debe mencionarse que la competencia política y la apertura democrática han conducido alternativas opuestas a esta Reforma del Estado, impulsadas las alternativas por quienes han accedido recientemente al poder. Las encarnadas actualmente por Lula en Brasil y por Kirchner en la Argentina, surgieron como posibilidad debido al fracaso de las políticas que se impusieron en Argentina y Brasil.

Es necesario poner énfasis en el hecho, permanentemente denunciado, de que las reformas de primera generación multiplicaron el número de desposeídos y extendieron el horizonte de la pobreza a nivel regional. Estas reformas hicieron más grave aún, la miseria en que vivían los desposeídos, y las reformas de segunda generación, no parecen ofrecer las condiciones necesarias para resolver estos problemas, ni siquiera en el mediano plazo. Como se ha visto recientemente en el caso argentino, o en los focos rojos de la gobernabilidad en el caso mexicano, la implantación de los dos tipos de reformas constituye realmente una amenaza para la seguridad nacional. Esta es su dimensión más perversa y sobre la cual ni los medios ni los organismos internacionales y, mucho menos, los partidos que las promueven, prestan la atención suficiente.

31

No menos significativa es la erosión que en el quehacer político y el desempeño de los partidos representan las dos generaciones de reformas. Los promotores de éstas, mediante una propaganda machacona, intentan legitimar ante la opinión pública su acción irresponsable, mediante la oferta de urnas transparentes que si bien permitan ver su interior, no significan ningún control social sobre las decisiones, mucho menos un coto efectivo al escándalo de la multiplicación de la pobreza y a su consecuente disolución del tejido social. Una vez expuestos los objetivos de esta investigación, es pertinente señalar que el contenido del presente trabajo se distribuye de la siguiente manera:

En el primer capítulo se estudian las tres generaciones de la reforma del Estado, así como los efectos de éstas en Latinoamérica. El resultado de la aplicación de las reformas de primera generación fue la incesante o la privatizadora, mediante la cual el Estado adquirió su mínima dimensión actual. El segundo resultado fue el crear las condiciones para un conflicto social exacerbado cuya solución es el gran desafío político contemporáneo. Las reformas de segunda generación afectaron

la educación, la justicia, las finanzas y a la administración pública. Aunque eliminar la corrupción, abaratar los costos de transacción, adoptar los valores de la democracia y el individualismo y, lo más importante, desarrollar instituciones financieras sólidas, forman parte de sus objetivos, sin embargo, las crisis financieras ensombrecieron la última década del siglo pasado. Lo mismo ocurrió, verdadera prueba de ácido para la reforma del Estado, con la escasa transparencia en el proceso de privatización. En éste se advirtieron movimientos turbios, escandalosos verdaderamente, en los que la opinión pública observó claro favoritismo a grupos y personajes cercanos al gobierno.

En el segundo capítulo se muestra el significado político de la reforma del Estado y se explica el cambio en la concepción de democracia tal como se entendía y practicaba en el sistema político tradicional. La aparición de nuevos sujetos como los representados por la sociedad civil, por una parte, y la vigorización de la noción de individuo, por la otra, tuvo como contemporánea la profunda crisis de los partidos políticos y lo que representaban como mecanismos de intermediación. La crisis política provocada por la reforma del Estado, así como las incertidumbres de los procesos de transición a la democracia, se vieron agravadas por el descrédito generalizado de la política y de los partidos políticos. El nuevo e importante factor denominado sociedad civil, desplazó en buena medida el tradicional protagonismo de los institutos políticos.

Los tres últimos capítulos permiten ver que la reforma del Estado y la aparición de la sociedad civil provocaron profundos cambios en el sistema político de la región. El análisis comparativo de los tres casos particulares abordados permiten vislumbrar tanto sus analogías como sus particularidades. En el caso mexicano fue posible advertir tanto líneas de continuidad en el proyecto económico, como de ruptura en la lenta e inacabada transición a la democracia. En Argentina la aplicación del *Consenso de Washington* provocó una crisis que puso en peligro no sólo a los partidos sino a todo el sistema político. En Brasil, único país que hasta el momento ha sido capaz de ofrecer una alternativa al hegemónico proyecto de los organismos financieros internacionales, las reformas estructurales también se aplicaron en forma consistente. Sin embargo, la reciente respuesta política representada por Lula, así como las recientes declaraciones del banco Mundial, sobre la eficacia de las privatizaciones, permiten observar un

La reforma del Estado: el nuevo modelo de desarrollo para América Latina

modelo preocupado por la resolución de los graves problemas sociales.

Finalmente a manera de conclusiones, se presentan las limitaciones resultantes de la aplicación de la reforma del Estado en los contextos nacionales de los casos analizados y al mismo tiempo se plantea una propuesta de reorientación del mismo proceso de reforma del Estado, que permita al Estado generar el desarrollo a partir de la reconducción de la economía, a la par de continuar con el inacabado proceso de transición a la democracia.



Los tres momentos de la reforma del Estado



Dios creó al hombre según su
imagen. Posiblemente esto
significa:
el hombre creó a Dios a la suya.
Carl Christoph Lichtenberg

El fin de la Guerra Fría, la crisis fiscal del Estado de Bienestar Social, el surgimiento de nuevas identidades nacionales y, sobretudo, el desarrollo de una integración cada vez mayor de los mercados y de las economías, no menos que las presiones originadas por la demografía, los cambios tecnológicos —en informática, telecomunicaciones, biotecnología o nuevos materiales—, o la rápida extensión de la pobreza, han carcomido y derrumbado en la última década las bases del mundo imperante hasta 1988, y en los últimos tres lustros se han sucedido las más vertiginosas transformaciones en la vida de la sociedad, tanto en asuntos cotidianos, concretos, como en los abstractos de reflexión y estudio.

Con acordes de Pink Floyd cayeron los ladrillos del Muro, la Guerra Fría y el socialismo, pero esos mismos acordes también acompañaron el declive de algunas de las formas que tanto el Estado como la economía habían asumido en los doscientos años anteriores, desde que rodara la cabeza guillotizada del Rey Luis XVI. De la misma manera como un mundo quedó huérfano de referentes por el acto revolucionario de los jacobinos, de manera similar el mundo actual perdió sus brújulas y con viejos elementos deben interpretarse las nuevas realidades que constituyen la economía global, las nuevas relaciones entre países y sociedades, sus nuevas funciones y los roles que ahora debe asumir cada actor social.

EL MARCO GENERAL

En el gran cambio que la región ha estado viviendo en las dos últimas décadas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han sido agentes fundamentales. Estas agencias han replanteando las formas y los esquemas que deben ahora asumir las economías y el Estado, sus objetivos, características, alcances y las formas que debe tener. Su control se plantea a través de estudios y documentos pero, sobretodo, por su papel en el control del mercado mundial de los préstamos y las finanzas.

La premisa básica del Banco Mundial es la de que el Estado:

“tiene una enorme influencia en el desarrollo económico y social de un país y en su sostenibilidad. Posee un inigualable potencial para propulsar, fomentar y encauzar el proceso de cambio orientado a la consecución de metas colectivas”,⁵

La influencia y el potencial del Estado para alcanzar metas colectivas, debe ser utilizado, de acuerdo al interés del organismo mencionado, para hacer que los países asuman el cambio hacia la integración económica global.

38

Lo rotundo de la premisa, sin embargo, no oculta lo polémico, y ahistórico, de sus objetivos que proponen un modelo de desarrollo que contraviene el sentido que, en los países de la región, impuso el Estado promotor y rector de la economía. En este contexto cabe señalar que en los propósitos se maneja un significado único de desarrollo y que contemplan posibles alternativas. Las legítimas y pertinentes preguntas sobre ¿Cómo se entiende y se plantea, y por quiénes, ese desarrollo? y ¿A qué proceso de cambio se refiere? no pueden obtener respuesta de los documentos del Banco Mundial. El propósito de éste, verdadero programa político, se expresa —de una manera evolucionista acompañada de los avances de la más pura ingeniería social— de la siguiente manera:

A la economía de la escasez sigue una economía con enormes posibilidades de elección, en que las actividades y sectores hasta ahora reprimidos [por la

⁵ *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Banco Mundial, Washington, 1997, p. 179.

economía planificada, o por aquellas con una fuerte participación estatal] crecen rápidamente y los sectores sobredimensionados sufren un proceso de contracción o de ajuste. Se establecen y distribuyen oficialmente los derechos de propiedad, y los patrimonios inmensos dejan de ser propiedad del Estado o de estar bajo su control. Las instituciones y las organizaciones del pasado evolucionan o son substituidas por otras, lo que requiere nuevas competencias y actitudes. Y la relación entre ciudadanos y Estado cambia radicalmente: aumenta la libertad de elección pero el riesgo económico se multiplica ... los países [atrasados, con fuertes presencias estatales] habrán concluido su transición únicamente cuando sus problemas y las ulteriores reformas sean comparables a los de las economías de mercado consolidadas con niveles de ingreso semejantes.⁶

Las economías con fuerte ingerencia del Estado, que son caracterizadas como "de la escasez" y que atañe al mundo anterior a la caída del Muro, deben dar paso a aquellas que se caractericen por lo contrario, es decir, por la elección y la competencia. Éstas, se supone, darán lugar a una economía de la abundancia, donde las leyes del mercado reconocerán a cada actor y agente su justa dimensión. En otras palabras, aquellas medidas necesarias para transitar de la escasez a la abundancia, denominadas "reformas de primera generación", tenían como objetivo iniciar una transición que tenía como fin liquidar el atraso y lograr un desarrollo semejante, en ingreso y problemas, al de los países con economías consolidadas de mercado.

La segunda generación de reformas surgió porque el evangelio teórico que anunció las medidas necesarias para obtener las ventajas del mercado, no se confirmó en los hechos, según declaraciones de los propios organismos internacionales, por incorrección en la aplicación e insuficiencia en profundidad e intensidad. A poco de aplicadas las medidas, resultó claro que éstas no eran capaces de lograr los beneficios anunciados y, por esta razón, se inició entonces

⁶ *De la planificación centralizada a la economía de mercado. Informe sobre el desarrollo mundial 1996*, Banco Mundial, Washington, 1996. pp. 4-5.

una discusión que se planteó en una segunda fase de reformas, apenas apuntada por el Banco Mundial, que buscaba profundizar y arraigar los cambios, no menos que de reformar al que parecía ser el mayor obstáculo para la correcta aplicación de las reformas: el Estado. Esta es lo que se conoce propiamente como "reforma del Estado" o "reformas de segunda generación".

Estas reformas se enfocaron a limitar y eliminar las distorsiones que ejercer el Estado pudiera ejercer sobre el mercado y a imponer las reglas del libre mercado en la economía, pasando por encima de la experiencia que acarreó el resurgimiento de las políticas neokeynesianas posteriores a la II Guerra Mundial.

Estas reformas pretendieron abrir el acceso a espacios económicos anteriormente restringidos, como era el caso de los bienes propiedad del Estado o que estaban bajo su control como elementos estratégicos para el desarrollo nacional. Éstos, de acuerdo a los supuestos de la segunda generación debían pasar a manos de particulares, de acuerdo al dogma de que el monopolio siempre es ineficiente y un obstáculo que impide la activación de la economía.

40

Este supuesto significó un ataque directo al patrimonio histórico de las naciones pero, más importante, a las nociones de desarrollo nacional y de soberanía, mismas que sirvieron de base para defender las riquezas básicas de los países atrasados, es decir, sus recursos naturales. La crítica a los monopolios estatales, como el representado por las empresas petroleras de México, Argentina y Brasil, implicaba un claro menoscabo a las capacidades del Estado.

La crítica antimonopólica mostró como propósito declarar la muerte de ese tipo de organismos estatales y no la de los monopolios privados. La crítica guardó silencio sobre la renovada capacidad de los monopolios privados para modificar, en su beneficio, las sacrosantas leyes del mercado. La desaparición de los monopolios estatales, se sostenía, era necesaria por la ley del desarrollo que establece la disyuntiva de evolucionar o morir.

La disyuntiva, de acuerdo a los organismos internacionales, la representaban, por una parte, la obligada pobreza y la libertad y por el otro el riesgo de mercado. Si se optaba por éstos, afirmarían los teóricos del organismo internacional, imperarían las leyes del mercado y se darían las condiciones para finalizar la transición. El resultado final sería que todos los países que en ese momento compartían la

condición de atraso, podrían en un futuro, homologarse con los países en que había triunfado en forma definitiva, la economía de mercado.

La disyuntiva de libertad y mercado se hizo extensiva, asimismo, a la relación política entre el Estado y los ciudadanos. La libertad política se entendía como la capacidad de elección y, en su manifestación económica, como la capacidad de elegir entre los riesgos del mercado; estas eran las verdaderas opciones del juego democrático.

En el panorama de conjunto, al decir de los organismos internacionales, para alcanzar la *imagen y semejanza del modelo* exitoso de las economías abiertas, era necesario hacer una serie de reformas en, al menos, tres grandes áreas y temas, que corresponden a otras tantas generaciones:

La liberalización de los mercados es la reforma básica previa de la que emanan todos los posibles beneficios de la transición. Pero las señales de los precios del mercado no pueden actuar con eficacia en un entorno de graves desequilibrios macroeconómicos y elevada inflación. Por ello, la estabilización es un complemento decisivo de la liberalización, cuanto que promueve la productividad y el crecimiento durante la transición — y después.

El segundo desafío es el establecimiento de derechos de propiedad, incentivos y una economía predominantemente privada. También en este terreno influyen las condiciones iniciales. En algunos países en transición la necesidad de privatización será mucho más urgente que otros. Pero pueden darse objetivos contradictorios y dificultades en el intento de crear un programa eficaz y popular.

El tercer desafío que se presenta a los reformadores — fundamental por razones tanto políticas y sociales como económicas— es reducir la pobreza y controlar los efectos de la transición en la población.⁷

En síntesis, las etapas a cubrir para alcanzar el 'nuevo mundo' se realizarían a través de tres "generaciones" de reformas que atañían respectivamente, a la liberalización del mercado, a la reforma del

⁷ *Ibid.*, p. 10.

Estado y, tercera, al combate a la pobreza. Para los países de la región, el sentido de las tres reformas es único ya que todas ellas tienen como principal objetivo terminar con el atraso, enemigo secular de los países del área.

En ese esquema puede decirse que México hoy en día se ubica en la segunda etapa, y la tercera —el combate a la pobreza— no parece tener aún ninguna posibilidad de concreción, salvo en términos de declaraciones, por no contar con las necesarias herramientas de desarrollo y, por lo visto hasta ahora como respuesta a la crisis Argentina, ni siquiera parecen tener viabilidad en el mediano plazo.

La primera generación de reformas parece haberse completado en la última década y media, muestra de ello son las privatizaciones, los Tratados Comerciales, el papel central del control de las variables macroeconómicas y el abandono de las políticas de desarrollo nacional.

Hoy pocos espacios se resisten o plantean alternativas y los costos sociales de la primera generación de reformas han aportado contingentes cada vez más grandes de grupos marginados y desposeídos que se acumulan sin que exista, como resultado de la aplicación de las reformas de segunda generación, un Estado que tenga entre sus funciones atender el problema, cuando históricamente esa había sido una de sus funciones centrales, fungir —con éxito desigual— como instrumento de redistribución de la riqueza.

LAS REFORMAS DE PRIMERA GENERACIÓN

La implementación de la primera generación de reformas comenzó a realizarse con la crisis de la deuda externa —en los años ochenta— pero, aún habiendo consentimiento en el tipo de medidas a adoptar, los organismos internacionales lograron un acuerdo para su solución parcial hasta 1990 en el documento conocido como el *Consenso de Washington*, que contiene la agenda compuesta por diez puntos que, los organismos internacionales, el gobierno de los Estados Unidos en sus ramas ejecutiva y legislativa su Reserva Federal altos cargos de la administración pública y grupos de expertos, cuyo conjunto se denomina *Washington*, imponen a los países de América Latina y que tiene como objetivo concertar las estrategias para aplicar la primera generación de reformas. Éstas serían la garantía para que el

subcontinente latinoamericano lograra establecer una economía de mercado, estabilidad económica, manejo prudente de las políticas macroeconómicas y, por último, una apertura comercial al resto del mundo.

Elaborada,⁸ que no discutida ni consensuada, a escasos quince meses de la caída del Muro de Berlín, se trataba de una propuesta que pretendía reunir las políticas en las que existía un grado mínimo de acuerdo sobre lo que debía pedirse —o se podía obligar a realizar— a los países latinoamericanos,⁹ por parte de los grupos de mayores intereses como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la rama ejecutiva del gobierno de los Estados Unidos —que incluye, por ejemplo, al Departamento del Tesoro, al de Comercio o a la Reserva Federal—, aun cuando aspira a incluir también a organismos e intereses como el Banco Interamericano de Desarrollo, congresistas de los Estados Unidos y a los *think tank* o grupos de expertos que diseñan las políticas económicas de las entidades mencionadas.

Es de señalarse que en los documentos oficiales existe un silencio absoluto en torno a la presencia de los grandes empresarios o inversionistas, así como de los países involucrados, como parte afectada, por el *Consenso*. Es importante recalcar que los unilaterales acuerdos eran de corte económico y que, como acuerdo mínimo, se dejó como pendientes asuntos tales como las dimensiones y la profundidad de los programas de ajuste necesario, la pobreza, la seguridad social, el gasto militar, los flujos de capital y de mercancías, los presupuestos deficitarios o aspectos ecológicos y ambientalistas. Ausencias más significativas aún fueron, si de desarrollo se hablaba, la promoción de la democracia y de los derechos humanos, así como del control de la natalidad.

El acuerdo afirmaba que “los participantes en el debate en torno al desarrollo hoy hablan un mismo lenguaje” que se basa en la aceptación

⁸ “Mi particular ‘Consenso de Washington’ acarreó más notoriedad y controversia de las que cabría imaginar, debido en parte a la interpretación que de él se hizo como manifiesto de la política ‘neoliberal’. Incluso el calificativo de ‘Consenso de Washington’ despertó la animadversión de aquellos que creían que Washington había elaborado e impuesto los programas de reforma que entonces se estaban aplicando en los países latinoamericanos”, Williamson, John, “Revisión del Consenso de Washington”, en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Louis Emergi, José Núñez del Arco comp., Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998. p. 51.

⁹ Williamson, John, “Introduction”, en *Latin American Adjustment: how much has happened?*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1990. p. 1.

de la premisa de la "orientación hacia el mercado para el desarrollo".¹⁰ La plataforma, pese a proponer políticas de largo plazo, no acordó estrategias para llevarlas a cabo; Feinberg sostenía que con esta guía los ámbitos del debate se habían estrechado y que

Hay una convergencia en conceptos clave. Hoy todos somos internacionalistas; todos somos capitalistas; todos creemos en la responsabilidad fiscal y en la eficiencia, en el Estado adelgazado. Aún así existen importantes tópicos que nos dividen y donde no hay convergencia; y aún en esos temas el acuerdo se ubica en los más altos niveles de abstracción, y hay muchos detalles sobre los cuales es necesario discutir. En Washington los economistas no necesitan preocuparse aún por enfrentar el desempleo.¹¹

El ánimo general era el de "poner la casa en orden" en cuatro áreas: desarrollo de un adecuado marco macroeconómico; crear un Estado eficiente y pequeño; desarrollar un sector privado eficiente y en expansión que presione por la liberalización de la economía; y el desarrollo de políticas de combate a la pobreza, y que rebasan la idea de que el crecimiento económico es la solución a ese problema.¹²

Las líneas generales de desarrollo giraban en torno a tres aspectos: políticas macroeconómicas prudentes; orientación hacia la apertura al exterior; y capitalismo de libre mercado.

La aplicación de las diez políticas que constituían el alma de las reformas tenía un carácter improrrogable. Según John Williamson, los acuerdos del *Consenso* comprendían los siguientes puntos:

1. Control del **déficit fiscal**; la disciplina fiscal es exigida porque lo contrario disloca la macroeconomía en términos de inflación, déficit de pagos, y huída de capitales; el déficit nunca debe exceder de 1 a 2% del producto interno bruto;
2. Definición de **prioridades** —adecuadas— **del gasto público**; cuando debe recortarse el gasto público, debe elegirse con cuidado a qué se le recortará el financiamiento, deben establecerse prioridades de gasto pero no recortarse drásticamente en educación, salud e inversión pública;

¹⁰ Fischer, Stanley, "Comment", en *Op. cit.*, p. 25.

¹¹ Feinberg, Richard, "Comment" en *Op. cit.*, p. 24.

¹² Fischer, Stanley, "Comment", en *Op. cit.*, p. 26, 27.

3. **Reforma fiscal** es una herramienta para disminuir el déficit fiscal, en especial el aumento de impuestos, debe aumentar la recaudación ampliando la base fiscal, los impuestos marginales y evitando las impuestos irresponsables e incomprensibles;
4. **Tasas de interés;** los principios que rigen esta política deben ser dos, que deben ser establecidas por el mercado y que deben promover el ahorro, la inversión y desalentar la fuga de capitales y a los capitales golondrinos;
5. **Términos de intercambio comercial,** determinadas por el mercado o en función de los objetivos macroeconómicos, deben lograr un intercambio 'competitivo', que sea suficiente "para promover un crecimiento en la tasa de exportaciones que permita a la economía crecer al máximo nivel permitido por su potencial de adquisición de insumos, manteniendo un déficit de cuenta corriente en dimensiones que puedan ser financiadas sobre bases sustentables"; esta es la primera premisa del "crecimiento hacia fuera";
6. **Políticas comerciales;** liberalización de la economía es la segunda dimensión de la economía orientada hacia el mercado externo;
7. **Inversión extranjera directa;** si bien la liberalización a la inversión extranjera no es una prioridad, oponerse a ese tipo de financiamiento es una "tontería" pues trae a los países capital, habilidades, conocimientos, promueve nuevas exportaciones y provee de bienes al mercado local;
8. **Privatizaciones;** a pesar de sus bondades para incrementar la recaudación fiscal y reducir la presión sobre el déficit público, su mayor ventaja es que la actividad en manos de particulares es mucho más eficiente que en el Estado y promueve la competencia, el problema es que no exista un sector empresarial interno fuerte;
9. **Desregulación;** el excesivo control impide el libre desarrollo de la actividad económica, genera incertidumbre y tiene un enorme potencial para el desarrollo de la corrupción, lo adecuado es que exista una legislación, decretos de gobierno y análisis caso por caso;
10. **Derechos de propiedad;** importan para una correcta operación del sistema capitalista, y en Latinoamérica están permanentemente

amenazados.¹³

Este nuevo decálogo contiene el programa económico que se llevó al cabo en distintos países de América Latina. Empero, como se mencionó en otro apartado, el resultado después de algunos años no fue el esperado y, como corolario, surgió la necesidad de plantear, instrumentar y llevar a cabo una segunda generación de reformas. El Banco Mundial resumió así la situación y la urgencia de la nueva política en América Latina:

La reanudación del crecimiento económico de la región en la década de los noventa estuvo estrechamente ligada a la aplicación de muchas de las políticas recomendadas en el marco del 'consenso de Washington'.

Sin embargo, no sólo se esperaba que la globalización y las reformas de 'primera generación' aumentaran las tasas de crecimiento económico sino que, además, disminuyeran de manera significativa la pobreza y la inequidad. De hecho, se confiaba en que el flujo de capital y el crecimiento de las exportaciones promovería el desarrollo de los sectores con un uso intensivo de mano de obra. Esto no ocurrió. Las reformas efectivamente hicieron disminuir los índices de pobreza, pero esta evolución más bien parece haber sido consecuencia de la disminución de las tasas de inflación y de un modesto crecimiento y no de las consecuencias redistributivas de la liberalización

¹³ Williamson, John, "What Washington means by Policy Reform", en *Op. cit.*, pp. 1. 7-17. Vale la pena anotar que Williamson realizó una revisión de su texto en 1996 y que anotaba que el consenso debería girar, en ese momento en torno a: a) incremento del ahorro mediante la instauración de la disciplina fiscal; b) reinversión del gasto público en programas sociales bien elaborados; c) reforma del sistema tributario que introduzca, entre otras cosas, un impuesto sobre el uso de la tierra que tenga en cuenta consideraciones ecológicas; d) consolidación de la supervisión de la banca; e) mantenimiento de tipos de cambio competitivos, desterrando los tipos de cambio flotante o su utilización como ancla nominal; f) continuación de la liberalización del comercio intrarregional; g) creación de una economía de mercado competitiva mediante la privatización y la liberalización (incluida la del mercado laboral); h) redefinir y hacer accesible al conjunto de la sociedad los derechos de propiedad; i) creación de instituciones estratégicas como bancos centrales autónomos, comisiones presupuestarias fuertes, un poder judicial independiente e incorruptible y entidades que respalden misiones promotoras de la productividad; j) incremento de los gastos educativos, sobretudo alrededor de la enseñanza primaria y secundaria. Para esta revisión véase Williamson, John, "Revisión ...", *Op. Cit.*, pp. 51-63.

financiera y comercial... por consiguiente, los problemas de distribución de ingresos no han mejorado en muchos países y han empeorado en otros, generando índices de pobreza que se mantienen en niveles inaceptablemente altos. Más aún, la inseguridad económica para los pobres y las clases medias, vinculada a la inseguridad laboral y a la volatilidad de los ingresos, ha tendido a ceder.

En *La larga marcha* se concluyó, entonces, que era necesario emprender reformas adicionales para lograr tasas de crecimiento sostenible y una reducción más significativa de la pobreza. En especial, se determinó que era imprescindible centrarse en la calidad de las inversiones en recursos humanos, la promoción o la creación de mercados financieros eficientes y sólidos, el mejoramiento del entorno legal y normativo (en especial la liberalización de los mercados laborales y el mejoramiento de las regulaciones que afectan la inversión privada en la infraestructura y servicios sociales), el mejoramiento de la calidad del sector público (incluyendo el sector judicial) y la consolidación de la mayor estabilidad macroeconómica a través del fortalecimiento fiscal. En el Informe se indicó que estas reformas implicarían importantes reformas "institucionales".¹⁴

En este nuevo 'Manifiesto' del Banco Mundial claramente se acepta que las virtudes de las reformas de primera generación no dieron los resultados esperados: el crecimiento económico fue incidental y se derivó del buen manejo de las variables macroeconómicas. En ese momento era ya preocupante la falta de flujos de capitales y el desempleo creciente. La distribución del ingreso no mejoró y la pobreza era 'inaceptablemente alta', la inseguridad laboral, la volatilidad de los ingresos de los pobres y las clases medias resultaba, cada vez, más preocupante. Pero para la solución de estos problemas no se

¹⁴ Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry, [Beyond the Washington Consensus. Spanish] *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington D.C., El Banco Mundial, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1998. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Serie Puntos de Vista. p. 1.

ponderó la posibilidad de redefinir o moderar los cambios para lograr la transición, menos drástica o menos costosa en términos sociales, hacia la liberalización e internacionalización de las economías. Por el contrario, la nueva fórmula simplemente propuso la profundización de las reformas.

Estas reformas debían avanzar sobre cuatro vías, todas ellas vinculadas al Estado: inversión en recursos humanos (educación), mercados financieros eficientes y sólidos; mejoramiento del marco normativo; mejoramiento de la administración pública; consolidación del control macroeconómico. En estas medidas es posible encontrar el significado de lo que constituye, para el Banco Mundial, la reforma del Estado.

LAS REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN

En términos generales, la segunda generación de Reformas del Estado, se proponía asegurar los logros alcanzados por la primera generación; en este sentido sus objetivos fueron:

48

En primer lugar, leyes bien intencionadas y medios eficaces para su aplicación. Estos establecen y aplican las reglas del juego, reducen los costos de transacción, consiguen un entorno comercial más seguro, crean incentivos a la eficiencia y combaten la delincuencia y la corrupción para que las empresas puedan concentrar su atención en las actividades productivas. En segundo lugar están unas instituciones financieras sólidas para alentar el ahorro y encauzarlo a sus usos más productivos. Las instituciones financieras desempeñan también un papel importante en la gestión de las empresas, complementario del ejercido por los propietarios de las mismas, ya que imponen la disciplina financiera y supervisan las actividades de los prestatarios. Una tercera institución fundamental es *el gobierno, pero los gobiernos omnipotentes y omnipresentes de la era de la planificación deben reorientarse por completo hacia un conjunto de actividades más reducido y más selectivo, que apoyen y complementen, en vez de sofocar, a la empresa*

privada.¹⁵

La última frase indica lo que constituyen las dos líneas de acción más importantes y sistemáticas de ese organismo internacional: servir a la empresa privada y reducir el tamaño y las funciones del Estado.

La propuesta central, garantizar y dar las seguridades necesarias para que “las empresas puedan concentrar su atención en las actividades productivas”, implicó la modificación y adecuación del sistema legal a las nuevas situaciones de competencia. Otros aspectos, como el de la corrupción, sólo fueron relevantes en las propuestas en la medida en que afectaba los intereses del capital. En este contexto, el afán de combatir la corrupción no consideró que era una demanda añeja de la sociedad y que ocupaba un lugar señero dentro de la lista de agravios que la sociedad tenía hacia gobierno y su clase política; la propuesta del combate a la corrupción fue para asegurar condiciones de equidad para la generación de riqueza de los inversionistas.

Otro tanto sucedió con las políticas sobre el combate a la delincuencia, la violencia y la impartición de justicia: la razón para atacar estos males endémicos no fue acabar con la impunidad sino permitir la fluida acumulación de capital;¹⁶ de hecho, se presumía que el mercado, por su propia existencia, ofrecería la solución al problema de la delincuencia. El funcionamiento adecuado del mercado, permitiría que de él dimanara la distribución de la riqueza; la intervención del Estado sólo era considerada necesaria para controlar la inflación.

En ese sentido, el papel que se le asignó al gobierno y a sus instrumentos fue el de contribuir al esfuerzo económico a cualquier costo, incluso reorientar el gasto público y los ahorros de particulares, mejorar las instituciones financieras para cumplimentar el apoyo a los propietarios y los inversionistas.

En términos de la administración pública, el Banco Mundial planteó que las nuevas funciones y tareas del Estado debían ser las siguientes:

- Asegurar coherencia con las reformas de primera generación, particularmente el control macroeconómico;

¹⁵ *De la planificación centralizada a la economía de mercado. Informe sobre el desarrollo mundial 1996*, Banco Mundial, Washington, 1996, p. 104. El subrayado es nuestro.

¹⁶ Al respecto es interesante revisar el texto *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*, Jorge Sapoznikow, Juana Salazar y Fernando Carrillo editores, España, Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá, 2000.

- Mejorar la administración pública por medio de introducción de nuevas técnicas, tecnologías y contar con la mayor flexibilidad para adaptarse a nuevas tareas y nuevos retos, a un mundo en cambio e inestabilidad permanente;
- Mejorar el desempeño mediante la formulación de las políticas públicas, mejor coordinación e introducir mecanismos provenientes del mercado, pasos necesarios para llegar a la adecuada implementación del sistema de servicio de carrera;
- Ello conduce a ser un "facilitador" del mercado;
- Lo que se complementa con el "hacer coincidir el papel del estado con su capacidad", lo que implica que restringirlo a tareas como "derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, control de enfermedades, agua potable, caminos y protección a los más necesitados", usando "los recursos del mercado y de la sociedad civil", lo que limita su capacidad; y al mismo tiempo que potencia a la sociedad civil socaba las tareas que históricamente había cumplido;
- Desarrollo de sistemas "eficientes y efectivos" de provisión de servicios a través de promoción al personal "motivado y capacitado" a través de compensaciones adecuadas y formación de espíritu de equipo para lograr meritocracias mejoradas; mejores sistemas de generación y disposición de información así como de participación;
- Combate a la corrupción a través de menores controles y regulaciones; mayor transparencia, uso de las normas provenientes del mercado y mejor supervisión.¹⁷

El Estado, en síntesis, debía legislar y aplicar las leyes; proveer de seguridad y confianza a los mercados e inversionistas; asegurar que cada sector social cumpla con su tarea productiva; promover la generación de recursos para financiar el desarrollo y orientarlo en términos de la producción —sin participar activa ni directamente en las tareas económicas; e imponer la disciplina fiscal y la salud en las finanzas.

El espacio de la acción estatal quedaba así reducido a un marco más bien estrecho tanto en lo que se refiere a facultades, como a sus capacidades y responsabilidades. No es inútil reiterar que en países

¹⁷ Burki, y Perry, *Op. cit.*, p. 136.

donde el desarrollo de la sociedad y de la economía dependieron, en gran medida, de la consolidación de la entidad estatal, cambios como éstos serían complejos y conflictivos porque involucraban al conjunto de la vida social y a sus múltiples resquicios.

Pero si bien las propuestas fueron explícitas, la manera sobre cómo podrían alcanzarse los objetivos que se plantearon en las dos reformas, no lo fue. No se explicó cómo las reformas podían contribuir a la estabilidad a largo plazo de las economías, a lograr la confianza pública en el mercado, a la vez que la de los inversionistas tampoco se explicó cómo el conflicto, elemento consustancial al liberalismo, podía resolverse al afectarse, amén del sector financiero, otras tres áreas que afectan a toda la población, es decir, la educación, la impartición de justicia y la administración pública.

Burki y Perry, expertos del Banco Mundial, al intentar una respuesta, afirmaron que las instituciones “definen quién es dueño de qué, es decir, precisan los derechos (propiedad) y establecen las condiciones para emprender las transacciones, es decir, los contratos. Asimismo, las instituciones también determinan los castigos y otras consecuencias – es decir, los mecanismos coercitivos— para quien no cumple con los términos de una transacción acordada.¹⁸ Habrá que aclarar que los alcances de una “transacción acordada” no se limitan al ámbito económico sino que incluye a las relaciones entre ciudadanos y Estado. Las reformas, al establecer reglas de juego claras, estables, predecibles y creíbles en lo económico y en lo político, “disminuyen los costos de transacciones al reducir los problemas de información y de supervisión en el cumplimiento”, tarea del Estado, y “posibilitan la existencia, eficiencia y desarrollo de mercados y organizaciones”.¹⁹

La vinculación entre desarrollo económico y calidad de las instituciones públicas, soslayada durante la primera generación de reformas, se tornó fundamental en el diseño de la segunda etapa. Burki y Perry lo expresaron con claridad meridiana: “La evidencia sobre las relaciones entre las instituciones y el crecimiento económico es muy clara: el mejoramiento de las instituciones estimula el crecimiento económico”.²⁰ Por lo mismo, el desarrollo de la institución y del Estado, en estas funciones, puede medirse a partir de la actitud ante cinco

¹⁸ *Ibid.*, p. 161.

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibid.*, p. 17.

grupos de problemas o señales, mismas que envían mensajes a los inversionistas:

- Riesgo percibido de expropiación de propiedades;
- Grado percibido de cumplimiento de contratos;
- Alcance de los mecanismos de resolución pacífica de disputas o grado percibido de Estado de derecho y orden;
- Calidad percibida de las burocracias públicas;
- Incidencia percibida de la corrupción en el gobierno.²¹

El resultado de una evaluación sobre la forma en la que era percibido el Estado en América Latina arrojó que no se le consideraba en el mismo que los del resto del mundo. Mediante regresiones matemáticas se explicó que incluso África del Norte y el Medio Oriente estaban mucho más adelantados que los Estados del subcontinente e, incluso, en este subconjunto de países, México no ocupó el lugar de mayor avance. Al igual que la República Dominicana, México distaba de estar situado cerca de la cabeza.

Burki y Perry señalaron cómo, a pesar de que la liberalización se había iniciado y las privatizaciones avanzaban, desde los años ochenta, de manera muy significativa, el riesgo al repudio de contratos y la amenaza de que se realizaran expropiaciones —atentatorias contra la propiedad y la seguridad— seguía siendo un riesgo más alto que el de otras regiones del mundo, particularmente en el primer tema.²²

Los cinco elementos señalados constituían, mediante un procedimiento econométrico, un índice compuesto de desarrollo de las instituciones que mostraba cómo, y a pesar de los avances logrados hasta principios de los años noventa, América Latina se encontraba sólo arriba del África Subsahariana y por debajo de Medio Oriente y África del Norte, Europa y Asia Central, Asia y los países de la OCDE, quienes encabezan la lista.²³

Al desglosar cada uno de los indicadores resulta interesante observar que, en opinión de los expertos, en cuanto al combate a “la corrupción, el desarrollo del estado de derecho y orden y la calidad de la burocracia (el avance) ha sido mucho menos marcado que el progreso alcanzado en términos del cumplimiento de los contratos y el riesgo de expropiación” y que sucede algo similar a lo que pasa con el

²¹ *Ibid.*, p. 17.

²² *Ibid.*, p. 24.

²³ *Ibid.* p. 20.

índice compuesto, el mayor avance fue alcanzado por los países de la OCDE seguidos de los países Europeos y de Asia Central y los países de Asia; después de la región latinoamericana, seguirían el Medio Oriente, África del Norte y el África Subsahariana.

En cuanto a la inseguridad de la propiedad y a la confiabilidad de los fallos del poder judicial la situación se mostró muy similar.²⁴ El cambio más notable se refería a la calidad de la burocracia, pues la distancia con respecto a los países de la OCDE —muy cercana al 10— era realmente notable, puesto que la mayor parte de los índices se ubicaron entre el 5 y el 6,5. En el índice del riesgo de expropiación por región, en los últimos años la distancia entre todos los países se había acortado. América Latina se ubicó en el 9,0 y los países de la OCDE),²⁵ en el 10.

En un examen regional de América Latina y el Caribe resulta interesante observar que el desarrollo en el índice compuesto que vinculaba las cinco variables siguió un comportamiento muy similar, con una elevación sistemática y constante a partir de 1989, siendo el Cono Sur quien sin duda llevó la delantera; el área de México y el Caribe se encontraba en segundo lugar, empatada con el área del "Cono Norte" o la región Andina. Al último se situaban Panamá y América Central.

En ese contexto, el área de México y el Caribe se ubicó, después de un alza repentina de 1994 a 1996, en un tercer lugar —de cuatro— en lo que toca a corrupción. Tercer lugar ocupó en el índice de riesgo de repudio de contratos y último, empatado con Panamá y América Central, en el índice de ley y orden y de calidad de burocracia.

México sólo ocupó el primer lugar, empatando con Sudamérica, en lo que el Banco Mundial define como Cono Norte y Cono Sur, en el índice de riesgo de expropiación. Esto indica que cada vez era un riesgo menos presente y que en la década de los noventa fue cuando disminuyó en cerca de la mitad. Para el caso del área dentro de la cual se encontraba México, el momento de inicio de incremento de la curva fue a partir de 1986 y 1987, bienio correspondiente al sexenio de Miguel de la Madrid, justamente cuando se estaban llevando a cabo ventas masivas de empresas paraestatales.²⁶

²⁴ *Ibid.*, p. 24.

²⁵ *Ibid.*, p. 20.

²⁶ *Ibid.*, p. 21.

Al adentrarse en el área de México y el Caribe resulta que aquel país, desde 1991 y hasta 1997 estuvo a la cabeza en el avance en este índice compuesto, pasando del 2,3 al 3,6, seguido de Guyana, Jamaica y Trinidad.²⁷

Brasil, por su parte, para 1997 estaba en un índice cercano al 3,5, variando poco la situación que mantenía desde la década anterior. A partir de 1984 subió hasta el 3,0. Argentina, en cambio, tuvo un crecimiento importante según el índice, pues pasó del 2,2 en 1984 al 3,6 en 1997 notándose, desde principios de los años noventa, un incremento constante.²⁸

Resulta evidente que el índice manifestó en forma clara y contundente, el avance y la asimetría de las reformas neoliberales de primera generación, donde Chile y Costa Rica fueron los ejemplos de desarrollo más constante y sostenido en el subcontinente; mientras que Haití, Honduras y Paraguay se encontraban a la saga del proceso. México, Brasil y Argentina se situaron a la mitad del camino.

Para los autores mencionados, aún cuando apenas se empezaban a introducir las reformas de segunda generación, el avance se debía a la implementación de las reformas estructurales. En especial se advertía rezago en el combate a la corrupción, el estado de derecho y de orden y la calidad de la burocracia, con respecto al resto del mundo, y a los avances en el cumplimiento de contratos y la disminución en el riesgo de expropiaciones.²⁹ La conclusión de los autores de este diagnóstico no dejó duda:

Esta región [América Latina y el Caribe] aún adolece de una 'brecha institucional' en comparación con otros países en desarrollo, a pesar de los recientes progresos logrados en materia de riesgos de expropiación y cumplimiento de contratos. De modo que queda mucho por hacer todavía para mejorar la calidad de las instituciones y de tal manera, ayudar a acelerar el ritmo del crecimiento de largo plazo y reducir la inestabilidad de corto plazo.³⁰

La tarea a cumplir para poder superar la brecha institucional cubre

²⁷ *Ibid.*, p. 22.

²⁸ *Ibid.*, p. 22.

²⁹ *Ibid.*, p. 24.

³⁰ *Ibid.*, p. 25.

cuatro ejes: educación, finanzas, justicia y administración pública. La cobertura de estos campos muestra la dimensión de los desafíos y su complejidad ya que comprenden prácticamente a toda la población. Algunas tareas corresponden a los cambios en la estructura económica — áreas de impuestos o gravámenes en contextos de inserción en la economía global y son de competencia de personal técnico altamente especializado— pero otras áreas demandan, asunto digno de destacarse, la necesidad de generar, en el ámbito de la gente común, una cultura acorde con las transformaciones, para que se constituyan en una de sus fuerzas del cambio.

Para los expertos del Banco Mundial el problema central del cambio mencionado radica en la manera en la que los gobiernos sean capaces de procesar y capitalizar las demandas a favor de las transformaciones al interior de la sociedad, trabajando básicamente con tres factores:

- El de los agentes sociales que van a estar involucrados y los aspectos que posibilitan su acción.

Es necesario entender quién está a favor y quién en contra del cambio y conocer las razones de porqué se oponen, así como valorar cómo los cambios les afectan o les inducen a participar y demandar, incluso, los cambios; por su parte, la acción de individuos o colectividades para el cambio acarrea costos por lo que es necesario plantear la manera de minimizar, repartir o reducir, lo que en un extremo lleva a pensar en esquemas de estímulos, esquemas de información que den noticia de los beneficios, así como en la coordinación de los grupos con "interés latente" en coaliciones, así como en la negociación de tiempos, secuencias y certidumbre de la reforma; y en función de esos grupos de interés detectados así como de los afectados, pueden plantearse esquemas de compensación.³¹

- Las organizaciones políticas que fungen como intermediarios entre las instituciones y la sociedad.

Los líderes y las organizaciones políticas juegan un papel central en la reforma porque pueden "aglutinar, procesar y finalmente abordar los intereses y las demandas de la ciudadanía y que éstos fuesen abordados por los líderes del gobierno"³² a partir de entender que su función es "armonizar los intereses, a menudo

³¹ *Ibid.*, p. 29-30.

³² *Ibid.*, p. 35.

contradictorios, de grupos dentro de la sociedad civil ... y facilita la adopción y aplicación de las políticas públicas que merecen un apoyo que trascienda los mezquinos intereses políticos de un grupo individual".³³ Para que un partido pueda jugar ese papel de intermediación debe cumplir cuatro requisitos: debe haber estabilidad en las reglas de juego; el partido debe tener raíces profundas dentro de la sociedad de manera que la preferencia se haya estructurado con tiempo; el partido debe dar legitimidad al proceso electoral y ser éste el único medio para gobernar; y por último, debe tener un valor y posición independientemente de los políticos y los líderes o caudillos.

- Las características de las instituciones formales.³⁴

Las constituciones y las leyes, así como las estructuras del sistema político —en especial la relación entre el ejecutivo y el legislativo— determinan, junto con el éxito electoral, la capacidad de las fuerzas políticas y del presidente para realizar la Reforma.³⁵ Aunque tampoco debe olvidarse que la capacidad de la supervivencia política a corto plazo debe armonizarse con "las metas del 'interés público' de la reforma institucional" a través de mecanismos políticos.³⁶

56

Una vez estudiado el terreno, planteados los obstáculos y los esquemas de solución, habría que plantearse el desarrollo de la reforma en dos sentidos:

- primero el adecuado diseño de la reforma, que debe ser realizado por tecnócratas, pertenezcan o no al gobierno, y que estén adecuadamente entrenados, pues ellos son los cerebros en quien recae la responsabilidad de la planeación, la formulación de las herramientas, reformas legales, elaboración de normas y despliegue de campos y alcances; lo importante, en este sentido, es su capacitación y su compromiso con el proyecto;
- una vez logrado el diseño —la parte sencilla— al gobierno le toca llevar a cabo la reforma —la parte más "complicada"—: contar con mayorías parlamentarias es recomendable, el desarrollo de estrategias de negociación política es útil, aun cuando el sueño es

³³ *Ibid.*, p. 34.

³⁴ *Ibid.* p. 28.

³⁵ *Ibid.* pp. 35-36.

³⁶ *Ibid.* p. 37.

promover y alcanzar el convencimiento de la población hacia las ventajas y bondades de lo propuesto, así como la promoción de la participación de nuevos actores sociales o de la sociedad civil.³⁷

- Para ello requiere de “capacidades políticas, habilidades negociadoras, y técnicas, claridad de metas de estrategias de incentivos, de los líderes”.³⁸

Para guiar el diseño y como herramienta para vencer parte de las resistencias que genera la implementación debería atenderse, según anotan Burki y Perry, el problema de la “asimetría de la información” y la posibilidad de salidas de “voz”. Por ésta, debe entenderse la participación de sectores a los que no les habían ofrecido la posibilidad de expresar sus necesidades y, en consecuencia, ser atendidos.

Para llevar a cabo las reformas es necesario que los grupos estén convencidos de que *pueden* resultar beneficiados con los cambios, vean que hay beneficios en éstos, a partir de romper la asimetría de la sociedad contando con información; la cantidad y calidad de ésta es importante y relevante porque, puesta al servicio de todos, genera condiciones de igualdad en la disputa económica y política y ofrece la posibilidad de una nueva opción.

Dicha opción, al hacerse llegar a todos los niveles de la organización de la sociedad, se vuelve real y, en el caso de la educación, se vuelve un problema crucial para la toma de decisiones. Por esta razón debe incluirse a los padres de familia que tendrán bases para conocer y evaluar la calidad de los servicios prestados por las instituciones educativas. En este contexto, se hace necesario crear sistemas de generación de información, así como sistemas de acreditación.

Por su parte, la idea de “voz” obedece a la necesidad de dar participación a una serie de sujetos sociales que no la han tenido o cuya ingerencia en la toma de decisiones ha sido marginal. En el desarrollo de la reforma en educación, para los expertos, resulta claro que todos los sujetos que están involucrados deben participar en el proceso educativo, no sólo los sindicatos y las autoridades educativas. Los nuevos sujetos deben tener capacidad de decisión en el proceso de modificación de las escuelas. Esto abre las puertas a la sociedad civil, por ejemplo, en el caso que se viene manejando, debe proveerse de “las oportunidades para una participación más amplia de la

³⁷ *Ibid.*, p. 115.

³⁸ *Ibid.*, p. 116.

sociedad y de la comunidad”, aumentar la autonomía de gestión en las escuelas individuales”, incrementar la responsabilidad social y la obligación de responder por sus actuaciones y resultados en el sistema” y “promover la descentralización”.³⁹

Las dificultades para implantar las reformas señaladas a ningún observador escapan:

- La reforma requiere de tiempo y paciencia para generar los cuadros, las condiciones de desarrollo y su implementación. Necesitan, para ofrecer resultados, un lapso todavía mayor.
- Las instituciones que “pueden fomentar la credibilidad y la responsabilidad también pueden tener influencia restrictiva”, es decir, las normas que evitan el abuso por parte de la autoridad también pueden limitar su capacidad de acción;⁴⁰
- La impopularidad de las reformas; aun cuando no se reconozca abiertamente, éstas no son nada populares y no gozan, en principio, de ningún consenso ni voluntad política para ser desarrolladas, lo que obliga a una serie de tareas, no sólo de cabildeo en las antecámaras de las Cámaras o de las Secretarías de Estado y Ministerios, sino de una promoción e información que gane el apoyo general, incluso, como sucede en la reforma de la educación, donde una de sus finalidades es educar a los niños en la necesidad de los cambios.
- Los costos políticos por apoyar las reformas pueden ser muy altos, inclusive llegar a significar la supervivencia política.

Para países como los de América Latina el Banco Mundial propuso que “lo primero que se debe hacer es concentrar la limitada capacidad estatal en aspectos básicos”. Mantener el orden público, salvaguardar derechos de propiedad, hacer la gestión y control de las variables macroeconómicas, prestar servicios sociales básicos y proteger a los indigentes.⁴¹

El argumento y la razón para proponer estas reformas en función de que “la fuerza laboral altamente capacitada y su disposición a usar sus conocimientos de manera flexible será vital para las posibilidades de un país de competir en el mercado global del próximo siglo”.⁴² De esta manera las reformas se presentaron como la única alternativa

³⁹ *Ibid.*, p. 107.

⁴⁰ *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Banco Mundial, Washington, 1997, p. 180.

⁴¹ *Ibid.*, p. 180.

⁴² *Ibid.*, p. 118.

posible, ante lo inevitable del avasallador avance del mercado y de la internacionalización.

En educación, las reformas, afirmaban los expertos, avanzan en torno al problema de la intervención de todos los actores involucrados en los procesos educativos; la descentralización, cambios legales, elaboración de sistemas experimentales y desarrollo de sistemas de evaluación.⁴³ *Mutatis mutandis*, este y no otro es el sentido de la segunda generación de reformas.

El simple enunciado de estas tareas establecía la necesidad de cambios fundamentales en el papel que desempeña el Estado y que debían, mediante una nueva generación de reformas, profundizarse para abordar los problemas de "información, comportamiento y responsabilidad", es decir, el desarrollo de sistemas donde la información producto de una serie de evaluaciones sea pública para permitir una mayor capacidad de decisión.

Lo más relevante, empero, es la intención de concentrarse en "cambiar los valores y el comportamiento de los agentes" involucrados en el proceso educativo. Esto implica que mientras las reformas de primera generación se hizo de arriba hacia abajo, las de segunda generación debían hacerse de abajo hacia arriba, populares; es decir, el gobierno en este caso tenía la obligación de convencer a los sujetos sociales de las bondades que desempeñan las tareas de reforma y, como consecuencia, la ciudadanía las asuma como propias y luchen por ellas.⁴⁴

A la larga, la transformación que supone esta medida implicaría que la sociedad demandaría que en todos sus ámbitos se diesen las reformas de segunda generación, más allá del ámbito educativo. En el ámbito de la reforma judicial, el sentido de la reforma es similar: la justicia tiene como misión hacer que el sistema funcione bien y eso significa que pueda mantener el orden social, que fomente el intercambio voluntario, que aborde las quejas contra el gobierno y que contribuya al proceso legislativo.⁴⁵

El primer obstáculo a vencer es que el sistema judicial funcione sin presiones políticas; el segundo, que la reforma debe hacerse contando con elementos de la comunidad y a través de la implementación de

⁴³ Burki, *Op. cit.*, pp. 108-109.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 109-110.

⁴⁵ *Ibid.* p. 121.

novedosos sistemas administrativos, así como de nuevas tecnologías, se realice una modernización que permita eficientar la impartición de justicia, para lo cual serían concurrentes los esfuerzos por estimular y capacitar al personal, a lo que debería sumarse una cada vez mayor independencia del poder ejecutivo.⁴⁶

Esta reforma es urgente porque “los mercados necesitan un poder judicial que pueda resolver los conflictos de los derechos contractuales y de propiedad de una manera rápida y no costosa. La expansión de la participación política ha creado una demanda por más acceso a la justicia; los índices crecientes de delitos convencionales y no convencionales, con implicaciones negativas tanto para el desarrollo político como económico, también han generado preocupaciones con respecto a la respuesta ineficaz de los sistemas”.⁴⁷ Lo alarmante es que la impunidad y la corrupción, como viejos agravios de la sociedad latinoamericana, no propician la ejecución de la reforma al poder judicial. Ésta se plantea como apoyo a la reforma financiera, sin embargo, la propuesta no resuelve cómo se puede cambiar una tradición de cientos de años de ejercicio del derecho, para adoptar los modelos jurídicos del derecho consuetudinario escandinavo que, según el Banco Mundial, resultan mejores y más aptos para facilitar las tareas del mercado.

60

Por último, la reforma a la administración pública, al igual que en la reforma al poder judicial, tiene como gran enemigo a la corrupción y la existencia de culturas y comportamientos que ponen en riesgo las medidas que se proponen y, en este caso, la cuestión es particularmente delicada porque se trata del área donde se “implementan políticas adoptadas por un poder ejecutivo o por la legislatura”.⁴⁸

La administración enfrenta dos problemas graves:

- la construcción del monopolio del poder, que se manifiesta por ejemplo en la provisión de servicios públicos, y donde el monopolio “constituye un incentivo para producir ineficientemente”,⁴⁹ y segundo
- cómo hacer para que la administración cumpla con los mandatos de sus mandatarios, porque una vez que el elector decide, el político ordena a su administración y ésta vuelve realidad las políticas, o no.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 121-123.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 123.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 135.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 136.

Las soluciones que se plantean abordan dos cuestiones capitales, por un lado, la modificación radical de las estructuras, por otro, la modificación de la cultura y las creencias.

En el primer caso la administración debe ser redirigida en función de cuatro líneas: delegación de la toma de decisiones, que supone que se deben dar mayores capacidades de decisión a los niveles inferiores de la jerarquía, pues son esos niveles los que están en contacto con los problemas de manera más directa; orientación hacia el desempeño, que supone preocuparse más por los productos, lo que conduce a una mayor efectividad; orientación hacia el cliente, es decir, informar y escuchar se convierten en herramientas que permiten al gobierno desempeñar mejor sus funciones "y responder con productos más adecuados"; orientación al mercado, es decir, aplicar técnicas de mercado como contratos de gestión y personal, competencia entre organismos públicos, cobros entre organismos, etc.⁵⁰

A lo anterior habría que agregar una mayor racionalidad en el gasto, lo cual supone una planeación y formulación de estrategias más claras, disminución en la regulación —es decir, reducción de reglamentos y trámites fluidos—, lo cual no equivale, en ningún caso, debilitar y sí fortalecer el estado de derecho.

La propuesta final aborda el problema de la construcción de una mejor burocracia a través del servicio civil de carrera que profesionalice los servicios gubernamentales y les brinde a los empleados seguridad e independencia de las veleidades políticas. En lo político, el Banco Mundial plantea que el discurso por la democratización y los derechos humanos "ha impulsado una demanda por instituciones políticas más transparentes y responsables y que un poder judicial reformado",⁵¹ genera que en la propia sociedad aparezca la conciencia de que "ya es tiempo de cambio", lo que da un respaldo profundo a la reforma,⁵² de modo que "el peso acumulado de la historia y cultura" se transformará en una fuerza del cambio porque modifica la percepción sobre las estructuras institucionales existentes planteando que ya no son compatibles con la evolución del mundo. A largo plazo, ese aprendizaje social se constituirá en una de las mayores fuerzas del cambio.⁵³

⁵⁰ *Ibid.*, p. 140.

⁵¹ *Ibid.*, p. 28.

⁵² *Ibidem.*

⁵³ *Ibid.*, p. 28.

*

En este apartado se ha visto cómo es que la reforma del Estado fue un planteamiento que surgió, dentro de lo que Williamson denominó *Washington* y que se planteó como una segunda etapa para la construcción de las condiciones que estimaban pertinentes para hacer realidad el crecimiento económico, tras dos décadas de crisis y recesión mundial (1970-1990).

A lo largo de esta exposición anterior se ha puesto particular interés en el desarrollo de los planteamientos del organismo internacional porque, hoy por hoy, se ha constituido en el discurso hegemónico y dominante en las tareas de cambio de las sociedades latinoamericanas; y sin temor a equivocación puede afirmarse que las políticas propuestas se están materializando, basta ver el periódico para constatarlo. Es en torno a ese discurso que se dan las respuestas que constituyen la actividad política de nuestros países, sea ésta para apoyar las reformas o para oponerse a ellas.

Recapitulando, la tarea fundamental que el Estado debió cumplir radicó en dos rubros:

62

- Terminar de consolidar y profundizar en el avance de las reformas de primera generación, que han supuesto la liberalización de los mercados y la reforma de las estructuras económicas, limitando la participación del Estado en la economía, desarticulando el Estado de Bienestar Social, reduciendo hasta eliminar los monopolios del Estado y privatizando las áreas que los gobiernos habían consolidado históricamente como una herramienta para el desarrollo nacional, cuestiones que se complementarían con la desarticulación de las medidas proteccionistas que defendían las economías de los países más atrasados.
- Mantener la salud de las finanzas y la economía a través del control de las variables macroeconómicas fundamentales (inflación, ingresos fiscales) utilizando como herramienta al Estado. Por lo mismo, el papel del Estado debe cambiar para convertirse en un "facilitador" del mercado, lo que supone que debe ocuparse de tareas de acuerdo con su capacidad, en especial la provisión de los servicios básicos y de las condiciones para que las tareas de los inversionistas —que ya no son llamados propietarios— se puedan desarrollar con amplitud y sobretodo, con eficacia.

Esto suponía que tendrían que hacerse ajustes, desde recortes de gasto público y recorte del aparato burocrático, hasta una reforma fiscal para eliminar aquellos elementos que contradijeran o limitaran a las fuerzas y la internacionalización del mercado así como de la globalización. Pero también habrían de desarrollarse tareas en el área de los mercados financieros, de la educación, el sistema judicial y la administración pública para, otra vez, facilitar el desarrollo económico de los inversionistas.

Los cambios afectaron todos los niveles de la estructura y, hoy, es muy claro que la reforma del Estado se enfocó, desde perspectivas sistémicas, que plantearon la inclusión de los sujetos participantes en los procesos, rompiendo los esquemas cerrados de toma de decisiones que radicaban en la burocracia y los sindicatos; la alternativa que se planteó fue la "voz" y la "salida", es decir, intentar construir caminos con la participación de la comunidad.

Esto plantea problemas que rebasan con mucho los esquemas de diseño tecnocrático o de los planteamientos de "negociación" que Burki y Perry plantean; abren, en cambio, la Caja de Pandora. En una primera dimensión, por los efectos económicos y sociales heredados por las reformas de primera generación —cuyo caso más dramático es Argentina, que de modelo de aplicación de estas reformas se convirtió en paradigma de crisis social—; y en una segunda dimensión, porque las reformas económicas no son políticamente neutras, como tampoco lo es su discurso, y mucho menos en lo que toca a la reforma del Estado, que implica posiciones e ideas sobre lo que es la política, lo político y el nuevo rostro que asume desde los años ochenta, la actual democracia.

Desde la crisis de la deuda se plantearon como procesos paralelos la liberalización económica y la democratización política; y la gran pregunta fue cuál es el orden y cuál el ritmo correcto para llevarlas al cabo: si la hace un Estado autoritario, debería generar más tarde que la sociedad buscarse su propia libertad política; la democratización previa a la apertura económica podría limitar el alcance de estas últimas por ser impopulares o por no tener herramientas para llevarlas al cabo; una democracia joven y débil podría acabar en medio de una crisis si acelera las reformas económicas ... múltiples son los escenarios posibles.⁵⁴

⁵⁴ Vid. Maria Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar, "Las dimensiones políticas del

Así como se planteó que es hasta el *Consenso de Washington* que se estableció un acuerdo mínimo sobre las características de las reformas estructurales, de igual manera en *Beyond the Washington Consensus* puede tenerse su versión de la reforma del Estado y que, con certeza, guarda diferencias abismales con los procesos de democratización que han estado ocurriendo en los países de la región. Estas diferencias se pueden explicar si se considera que las propuestas son resultado de los deseos y los intereses que defienden y promueven los organismos internacionales, mientras que los procesos nacionales, en muchos casos, obedecen al conflicto que genera la aplicación de las reformas.

Los planteamientos de reforma del Estado implican la inocultable intención de eliminar, a los Estados “burocráticos-autoritarios”, su dimensión económica rectora. Las herramientas para lograrlo son dos, desmontar la burocracia y combatir el autoritarismo, cuyo primer golpe —no pocas veces realizado desde esos mismos Estados— es la introducción de las reformas de primera generación y, el segundo, la reforma del Estado, para profundizar y asegurar las condiciones de generación de la riqueza, vía el mercado, así como la introducción de los planteamientos democráticos y de derechos humanos, junto con el fomento de nuevas formas de organización social, sociedad civil, que ocupen los espacios que antes controlaba el Estado.

En ese sentido, la idea de democratización en la que descansa hasta hoy la reforma del Estado, supone más el desarrollo de un discurso que la práctica de participación ciudadana en la toma de decisiones, que se vuelva una suerte de compensación para los grupos afectados por las reformas económicas y que les brinde ventajas a cambio.

Esta idea de democratización ha sido más herramienta que favorece a las fuerzas del mercado y no instrumento de solución para los problemas entre el poder económico y la sociedad. Si la reforma no es un juego con dados cargados, como actualmente lo es, deberá orientarse no sólo a la generación de riqueza, en un contexto de protección a inversionistas y de globalización, sino a involucrar en la toma de decisiones a la sociedad en su conjunto, para que ésta ejerza el control sobre el proceso y la dirección de la reforma.

En este contexto, la democracia y los derechos humanos —en la versión de Washington— combaten al autoritarismo en tanto su objetivo

ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones” en Cook, Middlebrook y Molinar, *Las dimensiones políticas del cambio estructural*, México, Cal y Arena, 1996. pp. 40-41.

último sea sólo la elección de la élite que gobernará a la sociedad en comicios electorales competidos y adecuadamente regulados.

Y lo que resulta más preocupante: este discurso de democracia y de derechos humanos halla su límite en la construcción de la sociedad civil y en la disolución de las capacidades y posibilidades del Estado en donde, además, la política —entendida como participación— elimina paulatinamente a los partidos políticos, actores tradicionales para la negociación y el juego político, sin substituirlos por ninguna otra estructura, organización o institución. La reforma del Estado interpreta las relaciones políticas solamente en términos, esquemas y referentes de mercado, lo que empobrece notablemente la complejidad de las relaciones políticas y la reduce a su vertiente electoral.

El buen estado democrático proporciona al electorado los productos que éste último desea de una manera efectiva, eficiente y honesta ... abarcar lo que un cientista político podría esperar de un buen gobierno en términos de capacidad para tomar decisiones, capacidad y habilidad de respuesta y lo que podría esperar un economista en términos de estabilidad macroeconómica, establecimiento de prioridades estratégicas y provisión de servicios eficiente y oportuna.⁵⁵

No hay papel para los partidos porque no existe relación más allá del Estado y los electores, como tampoco la hay más allá del gobierno y la sociedad civil. Frente a los intereses de la gente común, que deben ser limitados, se encuentran los de los grupos de interés, que deben prevalecer. Este esquema de relaciones políticas supone que las intermediaciones, los partidos políticos, deben desaparecer.

A su vez las tareas de reforma económica y del Estado, por la manera en la que se presentan, se vuelven cada vez más complejas cuando enfrentan simultáneamente el problema de aplicar la reforma estructural básica y la democratización de los procesos electorales. Se cuele entonces, con la idea de democratización de las relaciones sociales, la intención de golpear la estructura política del Estado realmente existente. Esta es la puerta para que las élites criollas, neoconservadoras, católicas, se apropien y escamoteen las tareas de modernización de la sociedad y las conduzcan de manera sesgada, eliminando las posibilidades de transformación y cambio.

La intención de involucrar a nuevos sujetos sociales o grupos de

⁵⁵ Burki, *Op. cit.*, pp. 136 y 154.

interés en los procesos de reforma del Estado (voz y participación) significará, más allá del ámbito electoral, que se abran una serie de espacios y tareas que el estado burocrático y autoritario había cooptado o negado, a un sujeto "nuevo" que ahora se denomina "sociedad civil", que ahora los ocupará y que servirá de contrapeso al Estado y que, en la tradición de los Estados fuertes, significa restarles poder y capacidad de maniobra. Estos nuevos espacios, sin embargo, son algo totalmente distinto al sucedáneo que, por ejemplo, ofrece el Teletón, mediante el cual el Estado al limitar y renunciar a sus responsabilidades en salud pública, convierte su obligación en un asunto privado y de caridad.

Como podrá observarse más adelante, buena parte de los grupos que conforman la sociedad civil tienen un auge realmente importante en el momento en que el Estado y la sociedad de los países centrales han concluido sus reformas de primera generación y pueden influir en las agrupaciones de los países atrasados.

Muchas de las agrupaciones contestan a demandas de grupos que han tenido una larga trayectoria que responde a fenómenos y problemas poco tratados o definitivamente descuidados por los Estados. Esas agrupaciones pueden convertirse, mediante una verdadera reforma del Estado, en agentes de cambio.

Cumplir estas tareas, como también ha planteado el Banco Mundial, conlleva grandes riesgos al combatir a las estructuras autoritarias y burocráticas. El mayor de los riesgos es que el Estado se colapse y se derrumbe, problema que por otra parte las revoluciones —de izquierda, de derecha o religiosas— del siglo XX, no sólo no lograron enfrentar con éxito sino que, incluso, promovieron con estructuras cada vez más autoritarias y burocráticas.

Ante tal eventualidad, que se hizo realidad en el África de los ochenta y noventa, se plantean dos caminos:

el primero de ellos hace hincapié en el fortalecimiento de la sociedad civil como forma de incrementar la capacidad de las instituciones sociales para evitar la anarquía ... un pujante entramado asociativo puede permitir a las comunidades mantener el orden público a nivel local, sostener una red de protección civil y resistir la corrupción o explotación existente en los medios oficiales" y, segundo "se basa en la necesidad de establecer estructuras burocráticas al amparo de

la injerencia política y en las que el proceso de adopción de decisiones burocráticas se inscriba en un marco de limitaciones apropiadas.⁵⁶

Como sucedió en África la gran amenaza que existe en América Latina es que las contradicciones y los problemas históricamente no resueltos estallen con gran violencia, en particular debido a la gran desigualdad en el reparto de la riqueza, del ingreso y por las cada vez más abismales diferencias sociales derivadas de una galopante pobreza, producto en gran medida de la aplicación de las reformas de primera generación (v.g. las privatizaciones y recortes de personal), el no cumplimiento de las expectativas depositadas en la primera generación de reformas —en particular el despegue económico— que se manifiestan en la extensión e intensificación de la pobreza y la marginalidad y cuyo único elemento de contrapeso, el gasto público y el sistema de protección social, han sido víctimas de la furia neoliberal que ha desarticulado del Estado, y que con todas las limitaciones y corrupciones que generaba, protegía de alguna manera a los grupos más débiles de la sociedad.

La agudización de la pobreza es una cuestión que preocupa seriamente a los organismos internacionales y a pocos queda duda que es efecto directo de las reformas de primera generación, y de la incapacidad de proveer una adecuada solución por parte de las reformas de segunda generación. Su arista más aguda puede ser la disolución del tejido social, es decir, que los países de la región se quedasen sin sociedad y donde la "tribalización" africana se convirtiese en una nueva forma política, que substituya a la sociedad nacional.

Enfrentar este problema, por parte de los organismos y gobiernos centrales, se pospone hasta la tercera serie de reformas, lo que da la idea de que no se tiene claro cómo enfrentarlo, más allá del dogma de que el mercado lo arregla todo y de generar espacios de compensación a la violencia, como la sociedad civil y una burocracia comprometida con el proyecto, ajena a las veleidades políticas y las presiones de la realidad.⁵⁷

⁵⁶ *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Banco Mundial, Washington, 1997, pp. 181-182.

⁵⁷ En el *Informe Anual 2000 del Banco Mundial*, *Op. cit.*, p. 15 se "hace hincapié en:

- Comprender la naturaleza y razones de la ubicación de la pobreza en los países, así como los vínculos entre crecimiento y reducción de la pobreza;
- Determinar las medidas públicas que más influyen en la pobreza;

Por su parte, la pobreza y la desarticulación de proyecto de desarrollo históricos han generado múltiples respuestas, desde aquellas que desde la violencia ejercen una crítica hasta aquellas más articuladas que plantean proyecto de nación o las más elementales que aprovechan la relajación de las capacidades del Estado para el control y el ejercicio de la violencia para medrar en la ruptura del Estado de Derecho.

- Seleccionar y seguir de cerca los indicadores de resultados;
- En cuanto a los procedimientos, los DELP [documentos de estrategia de lucha contra la pobreza] destacan la importancia de:
- La dirigencia de los países para trazar, en forma coordinada, una visión del desarrollo;
 - Los procesos participativos para asegurar amplio apoyo, una buena gestión, transparencia y responsabilidad;
 - La colaboración estrecha entre el Banco y el Fondo, así como con todos los asociados que trabajan en aras del desarrollo.”

**La reforma del Estado y la
modernización: partidos
políticos y sociedad civil.**



puede observarse cómo muchas de las grandes ideas clásicas del siglo XX, y bastantes de sus realizaciones, han agotado su virtualidad o están en camino de hacerlo ... muchas ideas, además, que afectan a la consideración misma de la historia y de la naturaleza de la sociedad, a las que Charles Tilly llamó los 'postulados perniciosos' heredados del siglo XIX, han sido abandonadas.⁵⁸

Julio Aróstegui

71

La reforma del Estado, por el cambio de la trayectoria que éste había seguido en América Latina durante medio siglo, ofrece la oportunidad de estudiar cómo las fuerzas políticas entran en tensión y cómo intentan resolver el conflicto. Asimismo permite analizar, en un segundo plano, la pérdida de importancia de las cuestiones ideológicas, dominantes en décadas anteriores. Lo más significativo de la mencionada reforma, sin embargo, es el cambio que introduce en la forma de entender la democracia, en sus prácticas y valores; la nueva concepción que aparece con dicha reforma provocó una profunda crisis en los partidos políticos y en las relaciones de la sociedad con el Estado.

En los años previos a la década de los ochenta, la historia de América Latina durante el siglo XX, se veía como un escenario en el que

⁵⁸ Aróstegui, Julio y Jorge Saborido, "¿Hacia una nueva época? Los años 90" en Julio Aróstegui, Cristian Buchrucker y Jorge Saborido (directores), *El Mundo Contemporáneo: historia y problemas*, Editorial Biblos, Crítica, Buenos Aires, Barcelona, 2001. p. 790.

combatían tres fuerzas, tres tipos de organización económica y política. El liberalismo clásico, bajo cuyo amparo la región tuvo un notable desarrollo económico, plagado de asimetrías sociales, entre 1870 y 1939; el socialismo, que prometía la realización simultánea de una rápida industrialización y una justicia social expedita; y, por último, el nacionalismo, síntesis de las reivindicaciones sociales y anticoloniales.

La edad de oro del nacionalismo corresponde a la etapa comprendida entre 1932 y 1961; en ésta se establecieron en México, Argentina y Brasil, las bases del Estado de Bienestar. La preeminencia del PRI en México, del Partido Justicialista en la Argentina y del Partido del Trabajo en Brasil, evidencian el vigor de la ideología nacionalista; sus grandes organizaciones de masas muestran que su dominio del horizonte electoral no se limitaba a un hábil manejo de prácticas clientelares.

Los tres partidos políticos mencionados, con múltiples y significativas diferencias entre sí, sintetizaban un mismo modelo, tanto de organización social, como de proyecto histórico: nación autosuficiente, autónoma y con privilegios tanto para el capital local como para las empresas estatales. List y su *Sistema de Economía Nacional*, más que ningún otro teórico de la economía, influía en los proyectos económicos de autonomía financiera e industrial. El decantado nacionalismo oficial, criticado con igual fuerza tanto por el liberalismo, como por el socialismo, justificó durante varias décadas la esperanza de una economía que pudiera defenderse ante los embates del capital internacional.

En la pugna ideológica y económica de la Guerra Fría, el nacionalismo se utilizó para intentar un deslinde con los grandes bloques en pugna y para mostrar que el proyecto de justicia social, era superior por explotar a obreros y campesinos en menor medida que el capitalismo salvaje y el no menos socialismo. Sin embargo, el fin del socialismo realmente existente, asimismo fue el final del deteriorado nacionalismo. Fukuyama pudo afirmar que el *fin de la historia* significaba el triunfo absoluto y definitivo del liberalismo sobre todos sus rivales del siglo XX, el socialismo, el fascismo y el nacionalismo. Consecuencia de ese triunfo, fue la reorganización, a escala global, de la economía y los intereses geopolíticos de los vencedores. Lo que hasta este momento habían sido valores y visiones en pugna, fueron manejados por los organismos internacionales y sus

medios informativos como valores y visiones universales, absolutas.

Uno de los problemas de considerar como universales los fundamentos del sistema político estadounidense, es la situación que se deriva en aquellas sociedades cuyos Estados responden a valores diferentes y, si bien las élites gobernantes pueden estar convencidas tanto de las ventajas de las reformas, como de la conveniencia de aceptar una nueva visión de los valores y del funcionamiento de la sociedad, ésta, sin embargo, puede rechazar las propuestas de sus gobernantes. Este conflicto, no hipotético, es el que está viviendo la sociedad latinoamericana en las últimas décadas. En este contexto, las políticas económicas de la reforma del Estado, demandaron una reorganización política del Estado; éste, durante la hegemonía del Estado de Bienestar, se apoyaba en un partido político, no único, pero sí hegemónico.

El epígrafe de este apartado se refiere a que lo transformado en las últimas décadas del siglo XX, en el contexto mundial, no sólo el latinoamericano, fueron las ideas que construyeron al mundo en el último siglo —como la noción del Estado Nación o la de familia nuclear— así como aquellas que fueron la base de su explicación y que constituyeron las herramientas que permitieron la exploración de la “realidad”.

Asimismo, el epígrafe implica que el fin del socialismo lo fue también de las sociedades diseñadas por las revoluciones del siglo XVIII⁵⁹ de modo que, con la caída del Muro de Berlín, se asistió al derrumbamiento de un mundo cuya construcción se inicia con la formación del estado español al filo del siglo XVI, entre Fernando el Católico y Maquiavelo, que posteriormente abrevó en la Ilustración, continuó su desarrollo con la economía política clásica y la Revolución Francesa, y tuvo su momento culminante con los logros del liberalismo mundial en el siglo XIX, siglo de la expansión del capitalismo.

Con el derrumbe del Muro de Berlín, se vieron caer en pedazos las “realizaciones”, los agentes, los sujetos y las formas de relación que se habían construido a lo largo de esas cinco centurias, no menos que sus valores e ideologías que, a lo largo de ese dilatado periodo, habían surgido y habían servido de guía en el desarrollo de múltiples procesos locales y regionales —nacionales— a lo ancho del orbe; además de

⁵⁹ Aróstegui, Julio y Jorge Saborido, “¿Hacia una nueva época? Los años 90” en *Ibid.*, p. 788.

que habían contribuido —de manera decisiva— a configurar el rostro del mundo.

La afirmación del epígrafe entraña que el mundo y la percepción que de él se tiene en la actualidad ha cambiado; que hay fenómenos y tendencias que, tras dos siglos de existencia, iniciados con la Revolución Francesa, ahora parecen agotados y cambian de manera radical siguiendo, como en el resto del ánimo de la década, en casi todos los aspectos de la vida, el hilo de la incertidumbre. Aun cuando el epígrafe se refiere explícitamente al mundo de la historia y de la 'naturaleza de la sociedad', como fenómenos en que se manifiesta con mayor claridad la incertidumbre —porque es el ámbito social donde el cambio ha sido más nítido y más dramático—, es en los espacios del Estado y de la política donde la incertidumbre es más dramática. Este fenómeno, cuando menos, comprende dos dimensiones:

- La de los referentes e instrumentos políticos con los cuales se habrían construido las relaciones entre individuos, sociedades y Estados;
- La de las características y el sentido general que parecía ser el hilo conductor del proceso mundial, centrado en la idea democrática occidental y sus valores políticos.

74

Habría que decir que los síntomas más alarmantes de estos fenómenos, afectan por igual a estructuras sociales y políticas tradicionales. Los cambios que ya se anunciaban en la segunda mitad del siglo pasado, posteriormente se relacionaron con las transformaciones que sufrió la sociedad en los últimos años. Autores como Saborido y Aróstegui plantean que

Ya no puede hablarse en términos globales de la existencia de una burguesía y un proletariado según las condiciones de la antigua sociedad industrial. Las estructuras sociales se han hecho mucho más fragmentadas y la dominación se basa en grupos de interés, relacionados con la economía informacional, y no en las clases [y esto con lleva a que], instituciones como la familia nuclear, el partido político, el sindicato de clase, la iglesia, etc., que tuvieron un papel esencial en la política reivindicativa, en la protección y socialización de los individuos durante la era industrial,

han cambiado profundamente ... los partidos están en crisis.⁶⁰

EL CAMBIO EN LA SOCIEDAD

El cambio en las estructuras sociales, en las instituciones mediante las que éstas funcionan, afectó directamente la percepción que la opinión pública tenía de su relación con las instituciones estatales. A manera de ejemplo, para el caso de Bolivia, a principios de la década de los noventa, Manuel Flores Silva anotaba que: "si la opinión pública tuviera que optar entre diferentes instituciones, probablemente desearía las estatales, porque considera que son las que menos en cuenta tienen las opiniones de los ciudadanos" y, por lo mismo, detectaba que la "desconfianza hacia los partidos prefigura, además, la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones estatales".⁶¹

Además, afirmaba, se percibía que "los políticos habían confiscado en su provecho la representación ciudadana", que había un rechazo hacia la forma en que funcionaba la democracia y hacia los partidos porque los "veían como la autorrepresentación de los políticos, quienes habían hecho a un lado a sus votantes".⁶² La conclusión que apuntaba Flores Silva — aplicable a toda América Latina— es alarmante porque muestra uno de los efectos de la reforma del Estado.

En resumen, en una evaluación del proceso de democratización, el resultado sugiere que una es la democracia que fue restaurada por las élites, y otra la democracia que quiere la gente. Durante el periodo de transición esta diferencia está disimulada pero, una vez que se han estabilizado las instituciones democráticas, la distinción se hace explícita, se activa, se dinamiza y estalla⁶³

En parte por el descrédito de los partidos, en parte por la inoperancia de los gobiernos y los costos políticos de las reformas económicas, no menos que por el ascenso de la sociedad civil que critica las formas y

⁶⁰ *Ibid.*, p. 846.

⁶¹ Flores Silva, Manuel, "El resurgimiento del liderazgo político personalizado y los riesgos del neopopulismo" en *Reforma del Estado y democracia en América Latina*, Soledad Loaeza comp., México, Colmex, 1996. p. 150.

⁶² *Ibidem.*

⁶³ *Ibidem.*

estructuras políticas autoritarias, es que se explica la percepción anterior.

Existe una segunda dimensión del problema; la sociedad ha cambiado y está cambiando y políticos y analistas enfrentan el problema de la aparición de un tipo de sociedad que responde a condiciones y características nuevas, diferentes y que, al mismo tiempo, éstas coexisten con viejos problemas sociales que permanecen sin ser resueltos. Es evidente cómo, en el ámbito de la política y de la construcción de la sociedad emergente:

la diferenciación social se basa ya, mucho más que en el disfrute de los bienes de consumo, en la disponibilidad de información y de opciones de actuación en función de ella; las democracias formales están plenamente dominadas por los poseedores de un nuevo capital, el de la tecnología y los medios de información, mientras el sistema mundial se basa crecientemente en la globalización de los intereses económicos⁶⁴

76

Como contraparte de la era tecnológica y de globalización y de sus intereses económicos, aparece un aumento de los problemas sociales que ella misma genera:

ha sido ampliamente documentado el hecho de que la política económica neoliberal condujo a un aumento del desempleo, al desmantelamiento de los contratos colectivos, a la pérdida de influencia del sindicalismo, a la inviabilidad económica de la producción campesina, al aumento de la economía informal y la marginalidad urbana, al incremento de la emigración y a la acentuación del privatismo como conducta dominante en el plano colectivo. Evidentemente, los brutales efectos del ajuste neoliberal minaron los fundamentos sociales y económicos de las viejas formas de identidad colectiva y redujeron los espacios de maniobra en que tradicionalmente se han movido la mayoría de los movimientos sociales populares.⁶⁵

⁶⁴ Aróstegui, Julio y Jorge Saborido, "¿Hacia una nueva época? Los años 90", *Op. cit.*, p. 792.

⁶⁵ Olvera, Alberto, "Las tendencias generales del desarrollo de la sociedad civil en México", en *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Alberto Olvera

A través de las citas anteriores es posible observar el surgimiento de la sociedad de la información, en la que, a los rezagos históricos se le añaden otros nuevos y que, la pobreza y las desigualdades, antes atribuidas a la existencia de la sociedad tradicional, aumentan cada vez más en intensidad y en extensión y donde, además, los nuevos ajustes atacan directamente las formas de identidad y de acción política. La dimensión de la crisis económica expresa sólo una parte del problema; la crisis social y política, la otra.

Zermeño plantea para el caso mexicano, extensivo al subcontinente latinoamericano, que en el segundo lustro de los años noventa, el problema de fondo es que enfrentó problemas derivados de la ruptura del tejido social.⁶⁶

En ese sentido, habría que señalar que la dimensión de los problemas, y de muchas de las respuestas, tiene un carácter global, es decir, que a lo largo del mundo no sólo se observan los mismos síntomas sino que se presentan efectos similares. Esto es lo que Zermeño llama la guerra de todos contra todos, "en donde incluso la guerrilla y la antiguerrilla cobran autonomía con respecto a los grandes principios ideológicos y éticos con que justificaron no hace mucho su llamado a las armas", y esto conduce a que el "espectador se sienta inerme e incapaz, se encapsule y se desconecte rechazando o negando aquellos actos de solidaridad que, desde su espacio disperso y atomizado, sabe que no tendrán ningún efecto ante la injusticia y la violencia."⁶⁷

Al estado de indefensión de las mayorías que componen la sociedad, habría que agregar que, en este nuevo tipo de fenómeno, el ciudadano se diluye ante el avance de una ola cultural que arrasa las diferencias y las particularidades, que tiende hacia la homogenización y que no tiene como objetivo resolver el problema del desarrollo de la vida de colectividad, ni el del ejercicio de la ciudadanía; por el contrario, los impulsores de esa ola consideran que la política no es un medio, ni legítimo ni válido, para el desarrollo de las personas o para la regulación de las relaciones entre individuos y entre la sociedad y el Estado.

Ahí donde no hay densidad social, donde las fuerzas

coord., México, FCE, Universidad Veracruzana, 2003. p. 54.

⁶⁶ Zermeño, Sergio, "México: ¿Todo lo social se desvanece?", en *Transiciones a la democracia, lecciones para México*, México, Cal y Arena, 2000. pp. 564 y 569.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 567 y 568.

sociales y políticas representan más bien intereses de grupos o de sectores específicos que agentes sociales, donde las fuerzas políticas están enfrascadas en una lógica exclusivamente electoral, sin una real vinculación con las fuerzas sociales, y las élites luchan por el poder sin un proyecto de qué hacer con él, se produce la descomposición social, a pesar de que puedan mantenerse vigentes las formas electorales pluralistas⁶⁸

LOS PARTIDOS

Los partidos políticos, piedra angular del sistema político basado en la representación, también recibieron el impacto derivado de las Reformas del Estado y, en cierta manera, también han debido pagar su cuota para cubrir el enorme gasto social que éstas implican. En ese contexto, lo que Saborido y Aróstegui consideran "crisis de los partidos" tiene que ver con la escasa capacidad que esas instituciones tienen hoy para cumplir con las funciones que históricamente habían desempeñado; para Olvera los partidos representan

78

aspiraciones colectivas y organizan a la sociedad creando identidades fuertes, y ... se sujetan a las reglas de la lucha por el poder y a las restricciones que impone la eficacia de la acción política en términos de liderazgo, y la práctica de relaciones de dirección vertical sobre sus miembros.⁶⁹

Esas características son las que están cambiando drásticamente; el carácter identitario asume nuevas formas, más locales, menos centralistas, más abocadas a cuerpos sociales mínimos; donde la lucha por el poder pierde parte de su sentido por las funciones cada vez más limitadas del aparato de Estado y donde los reclamos de democracia ya no pasan la intermediación, sino por la necesidad de que existan formas más expeditas de solución.

Los partidos políticos, tradicionalmente considerados elemento central en la intermediación entre la sociedad y el Estado; vehículos

⁶⁸ Bizberg Ilán y Marcin Frybes, "Las transiciones políticas en Europa central y Rusia: sus enseñanzas para el caso mexicano", en Ilán Bizberg y Marcin Frybes comp., *Transiciones ...*, Op. Cit., p. 620.

⁶⁹ Olvera, Alberto, "Introducción" en *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Alberto Olvera coord., México, FCE, Universidad Veracruzana, 2003. p. 35.

que servían para expresar las ideas de “unos” con arreglo a sus ideologías y plataformas políticas, y plantear límites y acotaciones al o a los “otros”, a través de las tareas de representación y de ejercicio de la oposición, hoy no pueden seguir desempeñando esas funciones.

En la etapa de la formación del Estado de Bienestar en la región, los partidos llegaron a convertirse en instrumentos mucho más complejos, de acuerdo con los sistemas políticos nacionales, pues sus tareas de intermediación se convirtieron en tareas de gestión, y más tarde derivaron en la formación —y consecuente corrupción— de clientelas políticas y, de esta manera, algunos partidos llegaron a constituirse en un verdadero poder intermedio, especialmente por las implicaciones de corrupción y desarrollo de clientelas.

En una vertiente más compleja, y asociada al corporativismo, las estructuras organizativas que en un principio pertenecían a la sociedad fueron absorbidas por los partidos —tal es el caso de sindicatos, organizaciones campesinas, ligas de comunidades o asociaciones de profesionistas. En términos amplios, y puede decirse que en forma incipiente, antes de los años cincuenta y en paralelo con el auge posterior del autoritarismo y desarrollismo, se fueron generando formas de organización y de carácter identitario de la sociedad misma, por lo que los partidos, para incorporarlas a su esfera de acción, tuvieron que desarrollar funciones más complejas.⁷⁰

Las formas corporativas y de control social partidistas, en la década de los ochenta y noventa, comenzaron a ser substituidas por nuevas prácticas, no siempre democráticas, y dieron lugar a nuevos actores que plantearon hacerse cargo de las tareas de intermediación entre la estructura de gobierno y la sociedad. Los nuevos actores dieron respuesta a las demandas de la sociedad emergente, fueron más eficientes que las maquinarias partidistas tradicionales y se propusieron resolver problemas que el Estado no veía ni oía. Expresado de otra forma, la segunda generación de reformas, impusieron a los partidos la tarea de atender las demandas sociales mediante fórmulas que todavía no desarrollan.⁷¹

⁷⁰ Para el caso de México puede verse María Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar, “Las dimensiones políticas del ajuste ...” *Op. cit.*, y Dresser, Dense, “Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México”, en *Op. cit.*, pp. 211-249.. Bizberg, Ilán, “El régimen político mexicano: ¿En descomposición o en recomposición?” en Ilán Bizberg y Marcin Frybes comp., *Transiciones a la democracia, lecciones para México*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 517-535.

⁷¹ Para el caso de Centro América puede revisarse el texto de Booth, John A., *Civil Society*,

El descrédito que la opinión pública tiene hoy de la política en general, y que se ha hecho extensivo a los partidos políticos, tuvo su origen en las prácticas clientelares de los partidos antes hegemónicos, en la complicidad de éstos con la corrupción, en su ineficacia para comprender, representar y manifestar opiniones y posturas de la sociedad y de grupos identitarios, y en su no ejercicio cabal y consecuente con sus tareas presentes de oposición. A lo anterior debe añadirse que los partidos políticos antes dominantes, obstaculizados en su ejercicio de intermediación o que han manifestado incapacidad para cumplir con sus tareas en las circunstancias actuales, hoy sufren severos procesos de descrédito y, lo que es más importante, arrastran tras de sí al conjunto de los demás partidos.

Esta situación de los partidos políticos se agravó por el mal desempeño de los gobiernos de la región. También porque la reforma del Estado, como se ha descrito, acotó los espacios que históricamente habían ocupado, hasta dejarlos confinados al ámbito meramente electoral, y sin ninguna otra función, salvo la de ofrecer al electorado los candidatos de una élite conformada por políticos profesionales; los partidos quedan reducidos, en buena medida, a la impotencia e inoperancia política y social.

80

Los cambios que las reformas provocaron en el sistema político y el surgimiento de la sociedad civil, han hecho que los partidos tengan que disputar el papel de intermediación con ésta, por un lado y, por el otro, que sean sistemáticamente atacados por la existencia de las clientelas políticas. Más aún, las limitaciones que han manifestado los partidos en el ejercicio de la tarea de oposición⁷² y las manifiestas limitaciones e incomprensiones por parte de la población de lo que supone el juego democrático inciden en una crítica feroz contra los partidos.

No menos importante, en la crisis del sistema político regional actual, es el problema de las expectativas que despertaron las reformas y que

Political capital and Democratization in Central America", en *The Journal of Politics*, Vol. 60, No. 3, august 1998, pp. 780-800. Cavarozzi, Marcelo, "Partidos políticos, desestatización y reforma estructural: ¿El retorno de la política en América Latina?", en *Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, FCF editor, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001. pp. 189-215.

⁷² Al respecto puede verse el volumen Jaime C., José Luis, *La oposición parlamentaria en América Latina: estudio de dos casos*, Toluca, LIV Legislatura del Estado de México, Instituto de Estudios Legislativos, 2000. En especial puede verse la introducción y el primer capítulo, además hay un capítulo específico que analiza en el caso mexicano.

fueron defraudadas tanto por grupos políticos tradicionales como por las nuevas élites tecnocráticas que accedieron al poder y cuyo desempeño gubernamental se realizó en medio de escándalos de corrupción. Éstos generaron profundas desconfianzas y resentimientos contra el poder y contra los partidos políticos, desmoronando su legitimidad y erosionando a la política como un medio válido de relación entre los individuos y el poder en las sociedades contemporáneas. Los casos del defenestramiento de Alberto Fujimori en el Perú o de la elección en que fue derrotado el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), expresan el desencanto y hastío de la población y de la opinión pública.

De los casos y argumentos anteriores se colige que los partidos, la política y lo político se ven atacados simultáneamente por varios frentes: la reforma del Estado; la falta de credibilidad de la política y de los partidos; lo insatisfactorio de los vínculos de la relación Estado-sociedad civil y, por último, por las contradicciones entre un Estado con prácticas tradicionales y con postulados reformistas.

La reforma del Estado, en su expresión política, apuntó a dos cuestiones principales; éstas, si bien suelen confundirse, corresponden a problemas distintos, si bien indisolublemente ligados: primero, el de la preeminencia entre la reforma del Estado y la democratización. Si la primera persigue el ejercicio democrático pleno, por qué y cómo realizarla sin cumplir con la indispensable participación ciudadana; si la democratización es la premisa de la reforma, por qué ésta debe recurrir a procedimientos de indudable carácter autoritario. Segundo, cuál debe ser el contenido y la realización de la idea de democracia que satisfaga o logre articular a grupos así como concitar voluntades, en particular frente a un proceso inédito, el surgimiento de una nueva sociedad y de la 'sociedad civil' como principal actor social y político.

LA SOCIEDAD CIVIL

Paralelamente a la reforma del Estado, la sociedad civil apareció en la vida política de la región. El surgimiento del nuevo actor político obedeció tanto a la madurez de amplios sectores de opinión, como a las propias propuestas de la reforma, y no estuvo desligado del activismo y de la resistencia contra las medidas económicas implementadas y a la creciente falta de atención a problemas

prioritarios desatendidos por el cada vez más débil Estado, por lo que su análisis, aunque sea en forma mínima, no puede desvincularse de los propósitos de ésta.

Gellner planteó que la sociedad civil surge en un mundo industrializado, con altas tasas de crecimiento y acostumbrada a constantes flujos de información que rompen el aislamiento, y por eso está sometida a fuertes presiones, como ocurrió en Europa del Este. La sociedad civil puede ser identificada "con la existencia de instituciones plurales, capaces de actuar como una suerte de contrapeso al estado",⁷³ pero no asume ataduras comunales.

Al nuevo actor generalmente se le asocia con las figuras de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) aunque no se restringe a ellas. Por ejemplo, Olvera define a la Sociedad Civil de la siguiente manera:

una construcción ciudadana, un resultado de largos ciclos de luchas sociales y de lenta institucionalización de un Estado de Derecho. La sociedad civil no es un dato, sino un proceso de continua renovación y en incesante lucha contra el autoritarismo, la ilegalidad y la antidemocracia. Sus ganancias nunca son permanentes, sino que exigen ratificarse en la práctica social cotidiana.⁷⁴

Como complemento de estas características, Olvera añade, además, los objetivos que persigue para garantizar el conjunto de derechos que concede la legislación vigente al individuo, en los temas de defensa de los derechos individuales, así como de las asociaciones de los individuos agrupados para defenderse de los embates tanto del Estado mismo como de los representantes de la economía de mercado:

Por un lado [del] conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado, y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema; por otra parte, estaría el conjunto de

⁷³ Gellner, Ernest, "Civil society in historical context", en *ISSJ*, 129, 1991. p. 498.

⁷⁴ Olvera, *Op. cit.*, p 39.

movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores y nuevas demandas sociales, así como la vigilancia de la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados.⁷⁵

Como resulta claro, el papel de la sociedad civil contiene un importantísimo componente político. Una de sus tareas gira en torno a la preocupación permanente para organizar la garantía de los derechos individuales; dicha organización compete a la iniciativa autónoma de los ciudadanos; por ciudadanos no se entiende a aquella gente que cuenta con la nacionalidad ni a los votantes, sino a quienes ejercen sus derechos cívicos, políticos. Sólo mediante su organización autónoma la sociedad civil puede garantizar su sitio entre las otras dos grandes instituciones de la modernidad, el mercado y el Estado, sin confundirse con ninguna de ellas.

Sólo mediante la celosa autonomía que rechaza, por igual, el patrocinio del mercado y del Estado, puede confiar en que sus valores están garantizados; los movimientos sociales pueden así renovarse constantemente como entidades vigilantes de quienes ejercitan el poder y pretenden ya ampliarlo, ya perpetuarse en él. Es el caso del Zapatismo que, desde 1994, ha levantado movilizaciones en apoyo a demandas por derechos políticos y culturales de minorías, su apoyo anida en grupos de la sociedad y ésta le da su fuerza; y se plantea como contrapeso al poder y elemento organizativo de la misma sociedad.⁷⁶

Por las características mencionadas tiene que señalarse que la sociedad civil es, por definición, un "conjunto heterogéneo de múltiples actores sociales", que ni actúa unido ni es homogéneo y, por lo mismo, no puede plantear un proyecto de transformación global de la sociedad ni tampoco puede sostener un programa político. Lo heterogéneo de sus componentes, lo atomizado de sus organizaciones, la pluralidad de sus intereses, la definen como un organismo multiforme que, sin embargo, se identifica en la confianza que le inspiran los mecanismos

⁷⁵ *Ibid.*, p. 25.

⁷⁶ Al respecto pueden verse los planteamientos y las relaciones con la sociedad civil en las colecciones de documentos emitidos por el EZLN, en especial en el primer volumen las propuestas de San Andrés y en el segundo volumen los documentos relativos a la reunión de Aguascalientes: *EZLN, documentos y comunicados 1° de enero / 8 de agosto de 1994*, pról. Carlos Monsivais, comp.. Antonio García de León, México, ERA, 1994; *EZLN, documentos y comunicados 2, 15 de agosto / 29 de septiembre de 1995*, comp. Antonio García de León, México, ERA, 1995; *EZLN, documentos y comunicados 3, 2 de octubre de 1995 / 24 de enero de 1997* comp. Antonio García de León, México, ERA, 1997.

que ofrece el Estado de derecho.

Puede afirmarse, como rasgo compartido de todos los componentes de la sociedad civil, su defensa del derecho a la tolerancia; ésta es la que les permita existir, y garantiza la posibilidad de una participación ciudadana como mecanismo absoluto de legitimación. Por esta razón, no se puede definir un modo único de relación con los sistemas económicos o políticos, ya que, en ocasiones, se gesta dentro de ella un fuerte sentido antipolítico que desconfía del poder, los partidos y las estructuras estatales. La sociedad civil, fenómeno mundial, varía su forma según los países, en función de sus historias, de las manera en que ella y las entidades estatales, en las que actúa, se han conformado y constituido.⁷⁷ Y aún cuando pueden rastrearse sus formas a través del tiempo, como afirma Gellner, se inicia un fenómeno diferente, global, con la Caída del Muro de Berlín.⁷⁸

84

Esa diversidad es un hecho que se manifiesta a la hora que se intenta tipificar sus componentes. Dentro de la sociedad civil pueden encontrarse asociaciones de carácter económico-gremial (*i.e.* sindicatos), asociaciones de matriz confesional; organizaciones civiles, que es a las que normalmente se reduce el concepto completo y que incluye asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos, organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad o asociaciones de asistencia privada; además, de asociaciones de tipo cultural, deportivo y recreacional; asociaciones de tipo urbano-gremial (*v.g.* asociaciones de vecinos o grupos que demandan casa); movimientos y asociaciones de comunidades indígenas, etc.⁷⁹

Esta diversidad, así como los espacios tan amplios que ocupa, abarca todo lo que no es comprendido por el mercado y por el Estado. Lo complejo de sus integrantes, le permite a la sociedad civil disponer de un arsenal nuevas herramientas y formas de aproximación diferentes, básicamente por la cercanía con los actores, para realizar sus tareas de manera más eficiente. Las diferencias con las propuestas y los procedimientos tradicionales del Estado son evidentes.

La sociedad civil busca, en este sentido, mediante un uso más eficiente de los cada vez más escasos recursos, tratar de desarticular

⁷⁷ Olvera, *Op. cit.*, pp. 28-30.

⁷⁸ Gellner, *Op. cit.*, p. 495.

⁷⁹ Olvera, *Op. cit.*, pp. 36-38.

las estructuras clientelares de los partidos y de las estructuras estatales. Su lucha contra las tareas de intermediación, su búsqueda de espacios democráticos, tiene como propósito combatir la práctica del clientelismo partidista y estatal. Esa lucha tiene como fundamento la convicción de que la búsqueda y defensa del marco del estado de derecho, son la única garantía para combatir con éxito las formas autoritarias del estado, así como el poderío del mercado.

En la actual coyuntura en la que las instituciones del poder y del mercado se ven golpeadas por los efectos de la primera y segunda generación de reformas neoliberales, el Estado quedó incapacitado para atender las demandas que históricamente tenía encomendadas. No sólo eso, hoy tiene menos posibilidades para conducir los cambios y guiar las reformas en todos los ámbitos de la sociedad, sobretudo cuando las estructuras partidarias corporativas entran en procesos de disolución. Los vacíos que este fenómeno produce requieren ser cubiertos de alguna manera y, justo en ese momento, cuando la sociedad civil cumple una de sus funciones. Esos espacios, por otra parte, son los que justamente pretende promover la reforma del Estado de Washington y a la que están dirigidas las reformas de "voz" y "participación", que buscan vincular a grupos de la sociedad con los temas o aspectos que toca la reforma. Todo ello no implicó que en la historia reciente, posturas o movimientos alternativos dejaran de aprovechar los límites acotados por los organismos internacionales o los financiamientos que comenzaron a fluir de las sociedades civiles y de los países centrales.

El vigor de la sociedad civil, la incorporación de ésta a la lucha por reducir los espacios tradicionales del Estado, si bien tiene una función positiva, no por ello puede dejarse de advertir una cierta coincidencia con el desarrollo de la reforma del Estado de Washington. Uno de los riesgos de la mencionada coincidencia es la posibilidad de que las respuestas múltiples de la sociedad se atomicen y, como resultado, se paralice la posibilidad de construir nuevas alternativas políticas, en las que los partidos de oposición pudieran cumplir un importante papel; sin embargo, esa posibilidad no será marginal mientras las organizaciones de la sociedad civil sigan con su empeño de actuar en forma aislada.

*

Como se señaló en el apartado anterior, para los organismos internacionales no queda duda de que la democratización que proponen se reduce al ámbito electoral y que la única opción que se le ofrece a la sociedad es la de elegir a la élite que la gobernará. Las decisiones de orden económico, para esos organismos, no son políticas y las plantean en término de absoluta neutralidad, como decisiones de orden técnico. Estos organismos parten del principio de que sus propuestas, inevitablemente, generarán bienestar social. Como dichos organismos no pueden negar los indicadores que muestran los efectos contrarios, ni tampoco las obvias reacciones que estos indicadores provocan en la sociedad en general y en los grupos marginados o deprimidos en particular, la solución que ofrecen los expertos es la del desarrollo de aquellos esquemas compensatorios que resulten en una negociación entre todos los grupos participantes; de acuerdo a este propósito, así se diluirá la oposición.⁸⁰

86

En la perspectiva de Washington, no cabe ninguna alternativa a las propuestas realizadas en las tres generaciones de reformas. Presuponen que en ellas todo está incluido y, que el único camino posible para los gobiernos de la región, es el apoyo irrestricto a los inversionistas y los mercados, *por mor* de la generación de riqueza y, por ende, esos grupos no deben ser afectados en sus intereses.

Esto hace a un lado las alternativas que ofrecen los partidos de oposición que así ven mermada su capacidad de plantear una agenda diferente y les obliga a distraerse, por no decir abandonar, la impostergable tarea que comprende la reconstrucción del tejido social dañado por las reformas de primera y segunda generación, así como la atención a reclamos históricos no resueltos, es decir, la solución a las listas de agravios étnicos y sociales heredadas por la presente generación.⁸¹

El Estado, como consecuencia de la segunda generación de

⁸⁰ Una clara expresión se puede hallar en Burki, *Más allá del consenso de Washington ...*, Op. cit., p. 99-119, sobre la reforma en la educación.

⁸¹ Para Fernando Carrillo Flórez, por ejemplo, el gran reto de los partidos es la adecuada representación, que significa incorporar dentro de ellos a la sociedad civil, y trabajar con el Estado en una función legislativa, y sin decirlo abiertamente, abandonar las posiciones ideológicas y los proyectos de país. Vid., Carrillo Flórez, Fernando, "El déficit de la democratización en América Latina", en *Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, FCF editor, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001. p. 9-40.

reformas estructurales, reducido a su mínima expresión, no está en posibilidad de ofrecer, por un lado, las condiciones necesarias y suficientes para proveer el desarrollo del libre mercado, lo que se ha denominado "Estado administrador" y, por el otro, de suministrar condiciones mínimas como la provisión de los servicios y de las reglas mínima de convivencia al interior de la comunidad.⁸²

Aunque Burki y Perry o los *Informes* del Banco Mundial deliberadamente guardaron silencio sobre este punto, la característica que conservará el Estado, al parecer, será la del ejercicio de la violencia, misma que en todos los regímenes está atrás del ejercicio de la ley y es un pilar que sostiene el control social. Afirma Bauman que "en el cabaret de la globalización, el Estado realiza un *strip-tease* y al final de la función sólo queda lo mínimo: el poder de la represión".⁸³

El haberse reducido a ese nivel al Estado acarreó, como una de sus más importantes consecuencias, que la política dejara de ser necesaria y por lo tanto se descuidó el papel que había tenido, y que debe tener, como una forma de relación entre los individuos, las sociedades y el propio Estado. Las funciones de éste no pueden desaparecer ni reducirse a una especie de conocimiento operativo, limitado a criterios de administración pública; tampoco puede aceptarse que la práctica política, necesidad cotidiana de la sociedad, sea reducida a un mero juego de las urnas, donde la comunicación y las relaciones entre los sujetos sociales quedan acotadas por los criterios que el mercado señala. Las afirmaciones de Carrillo Flórez, del BID, hablan justamente de eso: erosión de lo público y de la política.⁸⁴

Las transformaciones en la política suponen, además, otros problemas. Al cambiar las reglas de juego se hace necesario cambiar a los sujetos y, lo que aquí interesa en primer lugar, a los partidos políticos. A éstos, una vez consolidadas las reformas, les serían quitadas las funciones que históricamente han desarrollado; aunque sin estas

⁸² Lejanos los hechos de la predicción sobre capacidad y eficacia estatal, realizada por el entonces presidente de la república, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado quien señaló: "La racionalización del quehacer público ha partido de una definición clara y moderna del papel que tiene que desempeñar el Estado en la economía y en los fines que han de orientar su acción. La sociedad mexicana no quiere un Estado débil, con déficit crónico, cuya dimensión e intervencionismo indiscriminado le resten capacidad de acción eficaz y conducción clara" *Quinto Informe de Gobierno*, Secretaría de Gobernación, 1987, p. 5.

⁸³ Bauman, Z, *La globalización. Consecuencias humanas*, Buenos Aires, FCE, 1999, citado en Aróstegui, Julio y Jorge Saborido, "¿Hacia una nueva época? ...", *Op. cit.*, p. 804-805.

⁸⁴ Carrillo Flórez, Fernando, *Op. cit.*

funciones no pueden, en la actualidad, cumplir con su aporte al proceso de democratización de la sociedad; además, debe ponderarse qué sucedería una vez eliminada su función de intermediación entre Estado y Sociedad y cómo serían entonces reguladas las relaciones al presentarse un conflicto directo entre el Estado y la sociedad civil.

Este tipo de problemas puede resolverse sólo si se considera que la sociedad civil surgirá dominante como un sujeto social e histórico que, por conocer de mejor manera los problemas directos de la comunidad o de la sociedad, podrá cumplir de manera más eficiente que los partidos políticos esas tareas. Cuando así ocurriera la administración podría requerir la supresión de la práctica profesional de la política partidista y acabar con ella, procurando su deslegitimación por todos los medios, pero sin sustituir el ejercicio de la política por el actuar de la sociedad civil, es decir, dejando un vacío en el sistema, puesto que en éste los partidos políticos son imprescindibles.

88 Históricamente, la teoría liberal ha construido como sujeto de las denominadas 'democracias occidentales' al individuo, cuya expresión política es la de ciudadano. El mayor logro de esa teoría es la de haber dotado al individuo-ciudadano de los instrumentos filosóficos y legales, derechos, para que no se encuentre indefenso frente al poder del Estado. Esto se expresa con toda claridad en los documentos fundadores de las 'democracias occidentales' —la Declaración de Independencia' de los Estados Unidos y la 'Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano'— en los que los derechos humanos se expresan como garantías individuales que establecen no sólo la igualdad jurídica, sino la posición del individuo frente al poder del Estado y le señala a éste sus límites, el traspasar estos significa vulnerar los derechos de los individuos.

En una dimensión diferente, el espacio de la política propiamente dicha, el acotamiento al poder omnímodo del Estado —cuyo referente son los abusos del Estado Absolutista europeo del Siglo de las Luces—, no puede ser obra del individuo aislado, solitario, sino que debe ser tarea del individuo asociado. La defensa de los derechos del ciudadano es de doble vía. En un sentido, la asociación da forma al partido político; éste es la institución que mejor cumplimiento ofrece, en el esquema de derechos y libertades liberales, al derecho de la libre asociación de los individuos cuando de enfrentarse al Estado se trata. En la otra dirección, el partido político ofrece una vía segura a los ciudadanos y

a la sociedad en general, para que la pluralidad, la diferencia y la discrepancia, puesto que de un mundo de individuos se trata, sean salvaguardadas.

Conforme transcurrió la vida política durante el siglo XIX, en las sociedades democráticas, los partidos encarnaron la representación de los intereses, de las ideas políticas, de las ideologías de los principales grupos sociales y terminaron por convertirse en el agente de su expresión electoral y, en casos como el de Inglaterra, llegaron a constituirse, como oposición, en uno de los ejes de la vida política.

Los partidos políticos continuaron, ya en el siglo XX, siendo la forma de expresión de esos intereses, así como canal de las demandas, posiciones y valores, de grupos emergentes de la sociedad. Estos nuevos grupos ya no se identificaron única y exclusivamente por su posición de clase, sino por su identidad étnica, regional, religiosa, ideológica o de orientación sexual. Sin embargo, muchos de estos grupos frecuentemente no encontraron en los partidos una respuesta a sus demandas específicas, por lo que buscaron otros canales de expresión.

Pese a no responder cabalmente a las demandas de los grupos emergentes, los partidos políticos siguieron siendo, a todo lo largo del siglo pasado, un instrumento para la manifestación de las ideas políticas, asociadas a la búsqueda del acceso al poder público. Como parte de la expresión de la sociedad, los partidos constituyeron un elemento central del ámbito de la "participación"; ésta, en combinación con el de "debate", han sido marcados por Robert Dahl como ejes de la democracia.⁸⁵

La búsqueda de acceso al poder y al control del aparato de Estado, meta tradicional de los partidos, tiene como objetivo la posibilidad de influir en el rumbo nacional mediante la posibilidad de cumplir sus planteamientos. Hoy, esta tradicional postura partidista, se reivindica aún más por la posibilidad de plantear alternativas o matices a la manera en que se desarrollan los proyectos de Washington; tal es el caso y la enorme relevancia que plantea, por ejemplo, el caso brasileño con Luiz Inácio da Silva, Lula.

En este contexto se advierte que los partidos son las formas más

⁸⁵ Aunque su obra es extensa, puede verse Dahl, Robert A., *La poliarquía, participación y oposición*, 1a. reimp. de la edición de 1993, México, Red Editorial Iberoamericana, 1996, en especial la introducción.

sólidas para la manifestación de las inconformidades y discrepancias tanto con las propuestas mismas de la reforma del Estado, como de los procedimientos para llevarlas a cabo. En un caso extremo, puede afirmarse que los partidos políticos son la única válvula nacional que puede evitar los choques derivados de la crisis, porque asumen las reglas de juego y, dentro de éstas, se ofrece la posibilidad de cambiarlas, si se cuenta con los votos suficientes.

Los partidos políticos son, en consecuencia, un factor decisivo para mantener la paz social porque asumen la negociación, la participación y el debate como las formas legítimas, por excelencia, para la competencia. Durante décadas la competencia política en la región ha sido 'suma cero', es decir, excluyente de cualquier otra, una vez que se ha alcanzado el triunfo; aunque también ha ofrecido ejemplos en los que la regla ha sido el consenso como la clave para la gobernabilidad y la estabilidad.

En esta última dimensión también debe destacarse que el papel de intermediación de los partidos, hoy tan criticado, es una vía para canalizar las diferencias y las divergencias así como las coincidencias y los acuerdos en términos de gobierno.

90

Cuando la reforma del Estado se plantea como una de las reglas de juego la disolución del Estado y su conversión en un 'facilitador del mercado', la capacidad de los individuos, de los partidos o de las comunidades para influir en el destino de la sociedad y del país, en el futuro común, resulta cada vez menor. Christopher Sabatini plantea que con el giro en los partidos emerge la "calidad de las políticas" las demandas políticas se definen ahora en términos de asuntos específicos —como eficiencia gubernamental, anticorrupción o identidad cultural— con lo que la competencia y la oferta política disminuyen,⁸⁶ pues partidos derivados de estas "políticas" atienden estrechos aspectos, puntuales que poco o nada aportan a la construcción de sistemas de partidos.⁸⁷ La conquista o la participación en el poder se ven drásticamente limitadas, en un contexto en el que ni siquiera se puede controlar el aparato burocrático —por la existencia del servicio civil de carrera—, y donde las posibilidades reales para plantearse incidir en la ruta

⁸⁶ Sabatini, Christopher, "The decline of ideology and the rise of 'Quality of Politics' Parties in Latin America", en *World affairs*, Vol. 165, No.2, Otoño de 2002. p. 106-110.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 110. Es el caso de los partidos México Posible, Frente independiente Moralizador (Perú) o Alternativa Republicana de Iguales (Argentina).

común o para limitar, acotar o divergir frente al derrotero que señala el mercado —que se nombra como el único camino posible— se vuelven cada vez más frágiles.

La búsqueda del poder por los partidos pierde parte de su sentido tradicional: el camino ya está marcado y un Estado débil y con pocas atribuciones, en manos de una burocracia controlada, deja poco espacio para las alternativas. La solución de los problemas de la sociedad dejan de ser relevantes y se sustituyen por una dimensión diferente, la atención directa por parte del Estado a las demandas de las comunidades que se expresan a través de un nuevo intermediario, la sociedad civil.

Por su parte una sociedad sin las estructuras de intermediación que generan los partidos, sin las cadenas de comunicación o con la correas de transmisión entre sociedad y estado rotas, expresadas en la atomización que supone la sociedad civil, enfrentaría la dificultad y lentitud en las respuestas ante los actos de gobierno o las decisiones de orden político, cuando no su imposibilidad, especialmente en situaciones de severa divergencia o cuando sólo una parte de la sociedad percibe —o cree percibir— algún problema.

Y así como para la sociedad representaría un severo problema responder al Estado, en sentido opuesto el Estado vería limitado su arsenal de herramientas para hacer pactos y negociaciones que, más allá de la clase política, involucren a los sectores que los partidos organizan. Y ello iría en detrimento de la capacidad de gobierno y de la gobernabilidad.

Las tareas de formación política, de comunicación y de organización dentro de la sociedad que se deriva de los partidos, y que atiende a la esfera de la participación y de la discusión sobre los bienes públicos y sobre los asuntos que atañen al conjunto, se diluiría.

Todo lo anterior conduce a la emergencia ya no de un estado fuerte sino de un estado débil que se enfrenta a una sociedad cada vez más desarticulada, atomizada e incapaz de responder, fuera de espacios identitarios limitados, de segmentos de participación o que enfrentan problemas más o menos comunes.

Eso los constituye en representantes del intereses de grupos, de clases, de etnias que hallan pisos comunes y que descubren elementos identitarios en lo económico, político, culturales, religioso o nacional, al interior de la sociedad, lo que es importante cuando se trata de la

expresión de ideas en torno al futuro colectivo o sobre el rumbo y el destino así como de acciones en paralelo a las decisiones tomadas o por adoptar por los gobiernos.

Y lo pueden hacer porque, fundados en razones y análisis históricos, sociales e ideológicos, expresan ideas y hacen planeamientos de lo que debe ser y de qué camino debe seguir una comunidad, una sociedad y un país; y en esa medida hacen planteamientos sobre el desarrollo del futuro cercano y lejano que deberían tener sociedad y país.

**La reforma del Estado de
México: alternancia partidista
y modelo económico único**



La aplicación de las reformas estructurales, en el caso mexicano, se caracterizaron por el amplio apoyo que, para su implante, ofreció al gobierno un sector de la oposición. Las fracturas que estas reformas provocaron en el partido oficial provocaron, en éste, una crisis sin precedente.

En este capítulo se persigue mostrar que la singularidad de la transición mexicana a la democracia se ha caracterizado por proponer tanto la alternancia partidista como la defensa, por los dos partidos que han tenido a su cargo la conducción del país, de un mismo tipo de reformas estructurales. Las evidentes ventajas de la alternancia política no han significado modificación alguna en la continuidad económica; los dos partidos dominantes han coincidido en el programa económico y, si bien el énfasis de los analistas de la transición a la democracia en México ha sido puesto en la alternancia, objetivo que comparten la mayoría de los partidos políticos, pocos observadores se han detenido a explicar el significado de sostener el mismo proyecto económico.

En el año de 1982, en medio de una de las más severas crisis que el país haya vivido y, por las presiones de lo que Williamson llama en forma genérica, Washington, el gobierno mexicano inició una serie de medidas económicas que constituyen la primera generación de reformas estructurales. Éstas se profundizarán con el ascenso de Salinas de Gortari a la presidencia de la República y alcanzarán su clímax en 1994 al entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte y completarse éste con la apertura comercial. Tras la crisis de 1995, los "errores de diciembre", el modelo de desarrollo económico no varió, por el contrario, se intensificó y profundizó el cambio avanzando además hacia la reforma del Estado durante el gobierno de Ernesto Zedillo y continua, sin contradicción, durante los años de la administración del presidente Vicente Fox. Por lo mismo, puede hablarse de coherencia y continuidad en dos administraciones de corte partidista distinto, de un mismo modelo económico y político.

Este modelo no es otro que el desarrollado, en las dos últimas décadas, por el *Consenso de Washington*, sin importar que haya habido alternancia de partido en la presidencia de la República. El modelo que se impuso avanzó con toda claridad en el desmantelamiento del Estado de Bienestar y en el fortalecimiento del mercado, mediante políticas favorables a los inversionistas y contrarias a la inversión destinada a favorecer los sectores desprotegidos de la sociedad.

CONSTRUCCIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA DEL RÉGIMEN

Al finalizar la etapa armada de la Revolución Mexicana, se pudo observar la severa debilidad del Estado que, ante la emergencia de hombres fuertes y caudillos armados dispersos a lo largo de todo el territorio, no tenía la capacidad para hacerse obedecer. Será hasta fines de la década de los años veinte cuando se generó la primera herramienta para que, tanto la élite política emergente de la insurrección, como los escasos miembros de la oligarquía que lograron sobrevivir, al igual que los sectores capitalistas y los 'intereses políticos' pudieran establecer formas de negociación y acuerdo eficaces. Esa herramienta, necesaria para los sectores mencionados, asumió la forma de un partido político (inicialmente PNR Partido Nacional Revolucionario y con Cárdenas transformado en PRM Partido de la Revolución Mexicana y tras el fin de la Segunda Guerra Mundial en PRI) que, desde ese momento hasta nuestros días, ha operado continuamente.

En la década de los años treinta el partido se convirtió en el instrumento político para establecer el "pacto cardenista [que] fue la verdadera fundación del régimen político mexicano porque creó las organizaciones populares sobre las cuales se asentó el pacto o contrato social que da lugar al régimen que existe en la actualidad",⁸⁸ y cuyas organizaciones, ordenadas como corporaciones, se constituyeron en los sectores del Partido Revolucionario Institucional.

A pesar del énfasis del discurso democrático acentuado después del fin de la Segunda Guerra Mundial y ya en el marco de las condiciones impuestas por la Guerra Fría, los dirigentes del partido no

⁸⁸ Bizberg Ilán, "El régimen político mexicano: ¿en descomposición o en recomposición?" en Ilán Bizberg y Marcin Frybes comp, *Transiciones ...*, Op. cit., p. 518.

actuaron ni se preocuparon por promover la modernización política del país, ni por establecer políticas ciudadanas; por el contrario, impusieron un discurso político “nacional”, teóricamente homogenizador, para velar la profundización de las diferencias locales y regionales, tanto en su expresión étnica como económica.

El modelo de desarrollo económico gestado desde la crisis de 1929 y consolidado por el Gral. Cárdenas, impulsa el crecimiento económico hacia el mercado interno con una vocación de apoyo a la burguesía mexicana, al mismo tiempo se convierte en un factor fundamental para el desarrollo económico del país a través de varios medios: el ejercicio del gasto público, convertirse en una fuente de financiamiento, la protección fiscal y aduanal o la intervención como elemento normativo de la política económica; a lo que se agregará la dimensión de convertirse en un participante en la actividad económica como productor, bajo los esquemas del capitalismo de estado y ejerciendo en varias áreas tareas hegemónicas, como en el sector energético.⁸⁹

El partido y el aparato de Estado, entonces, construyeron y consolidaron el centralismo político y la rectoría en la economía; lograron la hegemonía en la competencia electoral —de por sí amañada— y una junto con un Estado fuerte e intervencionista, hacía realidad el cambio socioeconómico del país a partir del desarrollo de un modelo de estado de bienestar social, que se plantea tareas de asistencia —como salud y educación— pero que también apoya la expansión de las clases medias y procura convertirse en un agente de intermediación entre el capital y el trabajo, no sólo en la solución de conflictos laborales sino también en la provisión de prestaciones sociales y políticas de subsidios y abasto.

Esto sin olvidar que la construcción de las corporaciones en el régimen cardenista, que tienen hondas raíces fuertemente ancladas en el pasado, funcionan tanto como elementos de control social —v.g. los sindicatos o el control sobre los campesinos y ejidatarios— como de construcción de la sociedad que provee elementos de identidad y de organización social. Así la postura del Estado como intermediario entre capital y trabajo y rector de la economía se inserta en la construcción y control del tejido social llegando a cubrir no sólo el

⁸⁹ Al respecto pueden verse Cárdenas, Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, México, Colmex, FCE, 1994 y *La política económica en México 1950-1994*, México, FCE, 1998.

territorio nacional sino a prácticamente todos los sectores de la sociedad.

Todo lo anterior logra la "creación y conservación de una alianza durable entre la élite política gobernante y las fuerzas sociales de masas"⁹⁰ a través de:

- el control de los "desafíos populares" por medio de la coerción o de la cooptación;
- de un aparato administrativo de partido que funcionaba como mediador entre la demanda de las sociedad y la solución a las demandas por el Estado o la aplicación de políticas de desarrollo;
- pero también generan una ideología hegemónica y da beneficios reales a amplios sectores sociales, en particular a las clases medias;
- y, a semejanza de la Unión Soviética, el partido se convierte en un elemento para el ascenso social de líderes, y de renovación de las élites;
- y la inclusión de éstos líderes da un aspecto de participación política de los grupos subordinados;
- que derivaron en formas clientelares, plagadas de corrupción, y que se expresaban tanto en el control de sindicatos obreros como en las organizaciones campesinas, mismas que por su estructura corporativa, incidían directamente en la vida social;
- estas prácticas, que se generalizaron en todo el sistema político, no eran nuevas, la novedad que presentan es que ya no se tejen en torno a caciques, caudillos o familias —o no exclusivamente— y pasan a operar en beneficio de una institución muy cercana al Estado, el Partido Oficial;
- la clientela, a cambio de obtención de servicios, créditos, incluso repartos de tierra, mejores salarios o protección e impunidad, otorgan apoyo electoral;

En ese sentido habría que anotar que las tareas de intermediación que desarrolla el partido se tornan en un poder intermedio y, tal vez por ello, a partir de 1946 los militares se retiraron a los cuarteles y abandonaron la participación activa en la política.⁹¹

⁹⁰ Cook, Maria Lorena, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas, "Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones" en *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, edits., Cook, Maria Lorena, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas, México, Cal y Arena, 1996. p.53.

⁹¹ Medina, Luis, *Hacia el Nuevo Estado, México, 1920-1994*, 1ª reimp. De la 2ª ed., México, FCE,

A pesar de los signos que indicaban la urgencia de reformas económicas a principios de los años setenta, como una reforma fiscal, las medidas no sólo no llegan sino que vemos cómo el modelo económico se agota, cómo el intervencionismo económico ya no tiene posibilidades de crecimiento debido al atraso tecnológico de las empresas paraestatales y del aparato industrial, a la descapitalización del agro y al inicio de una contracción económica que se convertirá en recesión a partir de la crisis petrolera de 1973. En este contexto habría que agregar que el aparato intervencionista del Estado no se hace más productivo ni más competitivo y tampoco puede expandir más en el control de sectores económicos sin dar pasos hacia el socialismo. Asociado a esto el gobierno de Echeverría incrementa el gasto público de manera exorbitante y amenaza con llevar a la bancarrota al país. Las políticas de López Portillo de 1977, a pesar de sus éxitos iniciales, son abandonadas por las noticias del descubrimiento de las reservas petroleras en la Sonda de Campeche y en Chiapas, y cuando el precio del barril de petróleo de la mezcla mexicana llega a ubicarse cerca de los 40 USD. Pese a voces como la de Heberto Castillo que reclamaban prudencia, se intenta convertir al petróleo en el eje del desarrollo, de la reactivación económica y de la industrialización, pretensión que se derrumba en pedazos con la caída de los precios del petróleo, la mala administración y la corrupción, así el 1° de septiembre de 1982 cuando se da la nacionalización de la banca — que intenta desesperadamente evitar la fuga de capitales del país— el modelo de desarrollo es enterrado.

LA PRIMERA GENERACIÓN DE REFORMAS, LOS AÑOS OCHENTA

En ese contexto, el corrupto, autoritario y despótico sistema político desarrollado por el priismo gana su última elección presidencial de manera arrolladora, llevando al poder a Miguel de la Madrid Hurtado.

Llegado al poder, en medio de una severa crisis económica, se plantea la reestructuración de las finanzas, la disminución del gasto público y el crecimiento del país sin el apoyo de los ingresos petroleros, que habían sufrido una drástica caída. La reestructuración económica

1996. En especial véase el capítulo “La domesticación del guerrero”, pp. 19-49.

comprendió una política de privatizaciones de empresas paraestatales, liberalización y apertura económica.⁹²

Al mismo tiempo vamos a ver cómo surge una sociedad civil, se origina y crece un rechazo a las reformas —que traspasan sus costos a las clases medias y a los sectores más desprotegidos de la sociedad—, y emergen exigencias democráticas así como demandas por un cambio de rumbo, generando nuevas fuerzas políticas y ocasionando severas rupturas al interior del PRI, que llevaron al partido oficial y al gobierno a una estrepitosa derrota electoral en 1988 —directamente vinculada con las reformas económicas y sus efectos sociales— de la cual emerge por medio del más escandaloso fraude electoral de la historia moderna y que hundirá a las fuerzas políticas opositoras, en los siguientes años, en una represión y en un baño de sangre que has sido sistemáticamente silenciado y deliberadamente olvidado por parte tanto del PRI como del PAN.

100

Los cambios del gobierno delamadridista buscaban generar confianza entre los grupos de empresarios, molestos por las políticas de los sexenios anteriores, y en los grupos que conforman Washington. El primer paso fue abandonar cualquier idea que pareciera “populista” y, con objeto de dar certidumbre a ambos grupos, asumir los enormes costos de la deuda externa e interna, lo que le podría proveer de recursos frescos para cumplir sus compromisos; esto además iría acompañado de la venta de empresas paraestatales y de la apertura del mercado mexicano al comercio internacional.⁹³

El plan de estabilización económica (PIRE, Programa Inmediato de Reordenación Económica, 1982) busca reencauzar al sector público al disminuir “el crecimiento del gasto, reforzar las normas para mantener su control, disciplina y eficiencia, aumentar los ingresos públicos y reestructurar la administración pública federal”,⁹⁴ lo que implicaba revisar las instituciones e industrias de gobiernos para localizar fallas, buscar la integración y mejorar la eficacia del aparato productivo para lograr movimiento del mercado; y orientar a éste hacia el exterior por medio de la liberalización y apertura comercial.

Se reconocen graves problemas estructurales provocados por la

⁹² Morris, *Political Reformism in México, an Overview of Contemporary Mexican Politics*, London, Reinner, 1995, p. 51.

⁹³ *Ibid.*, p. 53.

⁹⁴ Hernández Rodríguez, “La conducta empresarial en el gobierno de Miguel de la Madrid”, en *FI*, XXX:4, abril-junio 1990, p. 743.

política de industrialización⁹⁵ y, como una medida para intentar compensar esos desequilibrios, desarrolló tres medidas que atañen al sistema bancario: "indemnización, venta parcial de acciones a los particulares y devolución de los activos no bancarios",⁹⁶ lo que significó la devolución de parte de las acciones de los bancos, expropiadas menos de quince meses antes;⁹⁷ además estaba dispuesto a dar una generosa porción del capital público al sector privado para reestablecer el orden económico. Esto posibilitó el despegue de las Casas de Bolsa y, sobre esa base, la recapitalización y generación de ganancias con el capital especulativo.

Paralelamente el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgo Cambiario (FICARCA) proveyó, por parte del gobierno, una ayuda y subsidio a las industrias privadas en caso de recesión o devaluación ocasionada por las fluctuaciones internacionales. Además se ofreció el pago de la deuda externa —en casos extremos— por medio de cargos a los ingresos provenientes de subsidios, de tarifas e impuestos.⁹⁸

La nueva estrategia propone eliminar al gasto público como motor de la economía y colocar en ese sitio a la inversión privada, lo que restringe el papel interventor en la economía. Como la economía no se recuperó se intensificaron las reformas,⁹⁹ lo que dio pie a una alianza más sólida entre empresarios y Estado; organizó, asimismo, un grupo de tecnócratas —muchos graduados de universidades como Harvard— que se convirtieron en los diseñadores y ejecutores de los cambios de la economía de acuerdo a las disposiciones internacionales, contempladas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Paulatinamente las diferencias abismales en política económica entre el PRI y el PAN se fueron diluyendo hasta divergir en cuestiones de detalle.

La lucha contra la corrupción fue clave, con la consolidación de la Contraloría como un medio para apoyar una liberalización de la economía. Al mismo tiempo se apoyaron una serie de medidas privatizadoras:

a) transferencia de los activos públicos a manos de particulares, que implica la venta total o parcial de la propiedad pública, una

⁹⁵ *Ibid.*, p. 741.

⁹⁶ Hernández, *Op. cit.*, p. 745.

⁹⁷ Morris, *Loc. Cit.*

⁹⁸ *Ibid.*, p. 54.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 55.

privatización activa en sentido estricto;

- b) desmantelamiento de los monopolios estatales naturales, es decir, "concentrar la oferta en un solo proveedor es considerada como la forma que reviste mayor eficacia de costos gracias a las ventajas de las economías de escala [...] en la mayoría de los casos la privatización no apela al desmembramiento del monopolio, como a la enajenación de los intereses del Estado a particulares";
- c) transferencia de tareas públicas a particulares, donde "encontramos la figura del 'subcontratismo' que, por otra parte, se conoce también por el nombre de privatización funcional";
- d) acceso a los recursos públicos, medida que consiste en el uso de medios estatales de producción o de servicios públicos proveídos por el Estado o bien "del aprovechamiento del 'saber hacer' del sector gubernamental por parte de los particulares. Se considera que esto acompaña a la creación de filiales de capital mixto".¹⁰⁰

La desincorporación de empresas públicas se realizó "al mismo tiempo que los primeros pagos por indemnización que, como es sabido, se realizaron mediante bonos (de indemnización bancaria), una de cuyas cualidades fue que sirvieron para comprar las empresas, de forma tal que el gobierno [otorgó] parte de lo que había pagado a los exbanqueros".¹⁰¹

Esta tarea de desincorporación era parte del programa de cambio estructural que buscaba la racionalización de las finanzas pero genera distorsiones como el incremento en las importaciones ya no de insumos sino de bienes suntuarios,¹⁰² además la tendencia del proceso fue eliminar la presencia estatal de los bienes de consumo duradero pero sin acrecentarla en el desarrollo de bienes de capital, lo que resultó más costoso en la perspectiva de una producción de bienes intermedios y de consumo no duradero.¹⁰³ Claramente hay un abandono de prioridades de desarrollo nacional por el interés por recuperar la confianza de los mercados.

El segundo grupo de actividades de privatización inicia con la transición hacia una administración situada y enfocada en las

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp.793-794.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 748.

¹⁰² *Ibid.*, p. 757.

¹⁰³ Ruíz Dueñas, "El redimensionamiento del sector paraestatal, 1982-1988: hacia un balance del sexenio", en *FI*, XXX:4, abril-junio 1990, p. 801.

utilidades, se trata de una extensión de la autonomía para la administración de las empresas públicas.

Finalmente, está la desregulación. "En este caso se trata de liberar las empresas públicas de reglamentos administrativos, en particular de los relacionados con el presupuesto público. En realidad, esto ni siquiera se encuadra en el esquema de la desreglamentación, es sólo una toma de postura ante la correlación de autonomía-control".¹⁰⁴

En 1986 se privatizan, o está en proceso, ramos como la siderurgia, fertilizantes, producción de azúcar y astilleros. Y para 1987 comienza a plantearse el problema de la petroquímica básica y pronto una serie de productos de orden secundario fueron susceptibles de ser producidos por los particulares.¹⁰⁵

Una de las guías de los procesos fue una nueva racionalidad económica que implicaba "...la eliminación de la planta tradicional, la adecuación del tamaño competitivo y la eliminación del rezago tecnológico, como paso previo o simultáneo a la articulación de las cadenas productivas, al estímulo a las ramas aún vigentes y a la creación de industria de punta".¹⁰⁶

El resultado fue catastrófico para la economía, el crecimiento promedio del sexenio fue del 0% y la mayor parte de la pequeña y mediana industria nacional desapareció, lo mismo que los elementos que existían de estado benefactor y se erosionó drásticamente la seguridad social, además de que el papel rector del Estado en la economía se evapora. Lo que es más grave, hay una ruptura en las cadenas productivas del país que afecta dramáticamente a los núcleos laborales, principalmente de aquellas empresas vendidas a capital privado.

Lo que pervivió sin cambios mayores, y fue punto de apoyo para la implementación de estas reformas, fue el régimen despótico y autoritario. Y veremos cómo los costos y errores eran transferidos a la sociedad y cómo el Partido Revolucionario Institucional se dedicó a bloquear las movilizaciones de protesta, cómo propugnó y apoyó abiertamente estas reformas que produjeron daños irreversibles al tejido de la sociedad mexicana —propiciando la mayor ola de inmigración de la historia, fomentando el narcotráfico o protegiendo y

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 794.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 800.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 792.

enriqueciéndose con una ola de violencia y corrupción desenfadada— y generalizaron los procesos de empobrecimiento de la sociedad.

E inicia el cambio del Estado en dirección de lo que marca la reforma del Estado: se le retira la participación en la economía y la intervención que ejercía; al disminuirse el gasto la primera área afectada es la que toca al bienestar social y claramente hay un intento de disminuir las regulaciones, de aligerar las cargas burocráticas —que lleva a despedir burócratas y a proporcionar servicio telefónico público gratuito—, de promover reformas en el ámbito educativo como la primera descentralización. Más de fondo está la ruptura que se hace de las estructuras básicas, desarrolladas a lo largo del siglo, que además de cobijos ideológicos del sistema, se habían convertido en elementos de redistribución de la riqueza, de protección de las clases trabajadoras y en formas de control clientelar para el partido en el poder. Es el caso de la modificación al artículo 27 constitucional.

El éxito de las reformas fue muy limitado y fue hasta que en 1987 Gustavo Petricholi y Carlos Salinas de Gortari tomaron el control de las finanzas públicas que los resultados comenzaron a advertirse, como, por ejemplo, en la disminución de la inflación de 400% a 58%. Los costos políticos fueron altos y la factura fue cobrada en las elecciones de 1988. A partir de las protestas contra las políticas desarrolladas en la década de los setentas, el “neopopulismo” de Echeverría y los desvaríos de la política petrolera de López Portillo así como el incremento en la inseguridad y la corrupción, generaron una serie de respuestas políticas: por un lado se forzó una reforma política (1977) que permitió la legalización de los partidos de izquierda cuyas fuerzas más importantes abandonaron la vía armada y optaron por la vía electoral, que fue asociada a una profunda discusión política en su interior, así como una intensa discusión que la llevó a sucesivos procesos de unificación y que, con el tiempo, le proporcionaron más fuerza en el centro y sur del país. Se presentó por primera vez de manera significativa en las elecciones presidenciales de 1982 y su cierre de campaña, el “Zócalo Rojo” anuncia su resurrección.

En la periferia del sistema político se inició, además, una movilización a nivel local por la disputa del poder municipal, anteriormente despreciado, que se tradujo en los triunfos en Juchitán por la izquierda y en el norte del país por la derecha panista y en 1982 el PRI pierde su primera diputación de mayoría, Tlanepantla. En las elecciones

intermedias de 1985, y debido a los esquemas de representación proporcional, participaron, por primera vez a nivel federal, una bancada significativa de izquierda y de derecha. Este hecho fue significativo porque habla de cambios importantes, y tal vez irreversibles, dentro de las fuerzas políticas.

La derecha panista inicia su proceso de expansión política a partir de la primera visita papal. A partir de ésta, se incorporaron a sus fuerzas a importantes sectores de las clases medias pero, sobretudo, recibió importantes refuerzos de grupos de empresarios que abandonaron al PRI —o que también abandonaron su tradicional apoliticismo— y se vincularon al partido ganando elecciones en Chihuahua y Nuevo León. Fue la marea neopanista que avanzó desde el norte —en municipios fronterizos— hasta el centro del país y más allá y que, a principios de los noventa asentó sus reales en el Bajío. En lo fundamental respecto al proyecto económico —apertura, reducción déficit fiscal, no intervencionismo, desregulación— tanto el PAN como el PRI eran coincidentes y sólo divergían en cuestiones políticas.

El PRI, por su parte, sufrió divisiones dentro de sus propias filas, por el descontento de importantes sectores que no señalaron su desacuerdo con las nuevas políticas económicas,¹⁰⁷ y que no se mostraron, tampoco, dispuestos a ceder un solo espacio de control político y sectores de la emergente burocracia del partido y de la “familia revolucionaria” que ya no alcanzaban lugar dentro del aparato burocrático. Aunado a lo anterior, amplios segmentos de su militancia abandonaron al partido y, no sólo eso, los férreos controles sobre sindicatos y centrales campesinas se relajaron.

En el ámbito laboral, De la Madrid rompió con los antiguos esquemas de las relaciones laborales y los pactos que existían entre el gobierno, partido e instituciones obreras: hubo un enfrentamiento con los sectores laborales del Partido donde se jugaban los privilegios y la capacidad de control debido a las reformas, se limitó el acceso a puestos de elección popular y concesiones en cuestiones jurídicas. Esto creó división en las bases del partido pues, a cambio del sacrificio económico, no se ofreció un “esquema de compensación” que brindara

¹⁰⁷ Al respecto puede verse, por ejemplo, las últimas páginas de las memorias de Luis M. Farías, *Así lo recuerdo ... memorias*, México, FCE, 1990. También es interesante la consulta de Castañeda, Jorge G., *La herencia, arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara, 1999.

democratización de la vida sindical, electoral o social y se recurrió a la mano dura.¹⁰⁸ Esto genera una crisis mayor porque se rompen cadenas de transmisión y mando así como de participación sin generarse otras y se presenta una crisis por:

1. la relación del sistema de sociedad civil "cuando se erosionaron las instancias para la participación de tres de sus principales agrupamientos: a) las organizaciones del partido en lo tocante a obreros y campesinos, b) las asociaciones profesionales, universidades y sector público en lo que refiere a la clase media, c) las corporaciones empresariales en lo que corresponde al sector privado y a sus clases medias afines.
2. la concentración de decisiones en la cúspide del ejecutivo; geográficamente, mediante el centralismo que apenas dejaba lugar a la consulta por medio de gobernadores [...]
3. la falta de criterios de moralidad, de responsabilidad social del presidente y los altos dirigentes, y los medios institucionales correspondientes [...] el control de la información, la adulación, el rechazo a la crítica, así también la represión, por una parte y la corrupción por la otra.¹⁰⁹

Las reacciones frente a las políticas delamadridistas provocaron una masiva participación de la sociedad en las elecciones de 1988. Surgieron poderosos frentes; el de la derecha, encabezado por el Partido Acción Nacional, cuyo candidato Manuel J. Clouthier coincidía con las líneas económicas del gobierno pero divergía en cuestiones políticas. El de centro-izquierda, se aglutinaba en torno al liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas, opuesto a las reformas efectuadas y sostenía la vigencia el nacionalismo económico, la defensa del Estado de Bienestar y la atención al reclamo democrático. Su candidatura generó un movimiento de masas a lo largo y ancho del país que tocó a vastos sectores de la sociedad y a numerosas fuerzas políticas. El Frente Democrático Nacional arrasó en las elecciones presidenciales de 1988 y sólo con un descomunal fraude electoral avalado por el PAN, triunfó

¹⁰⁸ Morris, *Political Reformism in México, an Overview of Contemporary Mexican Politics*, London, Reinner, 1995, p. 53.

¹⁰⁹ Villa, "La política en el gobierno de Miguel de la Madrid", en *FI*, XXX:4, abril-junio 1990, p. 659.

Carlos Salinas, candidato del PRI.

Las elecciones de 1988 fueron un punto de inflexión por dos razones; primera, por el desarrollo del proceso social y la movilización popular que expresó la inconformidad mediante un voto masivo y segundo, la ilegitimidad del sistema político basado en el fraude electoral sostenido, al alimón, por el PRI y el PAN. La identificación PAN-PRI impidió el surgimiento de una alternativa política y la puesta en práctica de las reformas estructurales.

El desbordamiento de los cauces políticos tradicionales tuvo su origen en los efectos sociales de la reestructuración económica y la crisis dio paso a un empobrecimiento acelerado de la sociedad. Este proceso se acentuó de manera dramática en la siguiente década; en los años noventa las luchas y movilizaciones de la sociedad, definitivamente volcada en defensa de la democracia, hallaron su expresión en la urnas, llevando por "primera vez", a los partidos de oposición al poder por medio de triunfos electorales que ni las más corrupta maquinaria priísta pudo echar para atrás. Esta experiencia se produjo en municipios distantes del poder central, pero con clases medias fuertes —urbanas— o con movimientos sociales importantes. El incipiente surgimiento de la sociedad civil —cuyo emblemático parto fue el temblor de 1985— y las enormes listas de agravios de la sociedad en contra del poder que ni la disfuncionalidad ni el atraso de los medios de comunicación pudieron seguir ocultando, ofrecieron sus frutos políticos en esa década.

El desbordamiento social apuntó al severo problema de la incapacidad de los partidos políticos para dar cauce a las inquietudes sociales; responder a las demandas de sus militantes y para organizar e incorporar a los simpatizantes. Los institutos políticos y sus plataformas se vieron en muchos casos rebasados y las contiendas presentaron una nueva dimensión de la competencia electoral. Esta nueva dimensión mostró que: lo que convence o concita las voluntades del voto son los candidatos, no los partidos.

Partidos tradicionales como el Popular Socialista (PPS), el Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), una vez pasada la contienda, declinarían irremediablemente; partidos surgidos o legalizados por la reforma política sucumbirán ante la falta de apoyo, como fue el caso del Partido Demócrata Mexicano. En otros casos, se modificaron los planteamientos sobre la vía de acceso al poder y, al hacerlo, se

autodisolvieron. Un ejemplo lo representa el Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Socialista Unificado de México. El Partido Socialista de los Trabajadores fue víctima de su oportunismo y lo mismo ocurrió con su engendro, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN).

En plena aplicación de las reformas estructurales el PRI, por su parte, terminó desgarrado por su conflicto entre políticos tradicionales que pretendían seguir con las prebendas del corporativismo y del clientelismo y los tecnócratas de credo neoliberal. Esas fracturas le marcarán hasta nuestros días.

El Partido Acción Nacional, por su parte, sufrió también severas rupturas en su interior, los panistas tradicionales fueron desplazados por los llamados neopanistas, justo en el momento en que el partido se posicionó como una fuerza electoral importante. En negociaciones poco claras en Los Pinos, a través de turbias *concertaciones*, en vez de asesinarle a sus militantes obtuvieron presidencias municipales, diputaciones e, incluso, gubernaturas. El caso más notorio lo representó Guanajuato donde gobernó, como interino durante cuatro años, Carlos Medina Plascencia.

Un caso interesante, sin duda alguna, es el representado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Éste, ante el anquilosamiento del PRI y el desgaste de las posiciones tradicionales de la izquierda, se conformó como una fuerza de centro izquierda y dio cobijo a multitud de organizaciones políticas y sociales, lo mismo que a movimientos regionales para, así, crear una fuerza política renovada.

El PRD, lo mismo que el PAN, durante la década de los noventa, se consolidaron como vigorosas alternativas político-electorales. El ejercicio del primero como oposición leal y legal, más allá de actitudes contestatarias, fue severamente sometido a fuertes presiones tanto de cooptación como de represión. No puede olvidarse el hecho de que, en el sexenio de Carlos Salinas, fueron asesinados más de 600 militantes del PRD y que el PAN, deliberada o accidentalmente, guarda silencio sobre el enorme precio que han debido pagar los miembros del PRD, para que en este país se den las condiciones para la democracia.

En otro nivel de análisis, las elecciones de 1988 fueron importantes porque, con el ascenso de Carlos Salinas, se realizó un intento de modernización política, consecuente con la reestructuración económica, que buscó romper las formas políticas previas y establecer

otras nuevas. Su eje fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este Programa supuso una nueva política social denominada de *concertación social* y que, como señalan Cook, Middlebrook y Horcasitas,

Representaría una nueva forma de relaciones Estado-sociedad, en la cual el Estado crearía sociedades para la solución de problemas con las organizaciones sociales. Al adoptar la concertación, la administración de Salinas pretendía, simultáneamente, aislar a los grupos que aún se oponían a él, dar la sensación de que el nuevo gobierno estaba dispuesto a abrir un diálogo con aquellos grupos que anteriormente habían estado excluidos de los círculos políticos, e indicar el canal apropiado a través del cual los intereses sociales debían presentar sus demandas.¹¹⁰

Esta última frase implica la intención del gobierno y, en consecuencia, de los funcionarios del Programa, convertido posteriormente en Secretaría de Estado, de establecer vínculos y relaciones directas con las organizaciones sociales de manera que no hubiese una intermediación partidista entre los recursos del problema y sus beneficiarios. Al no existir esa intermediación —bajo la justificación de que ello genera corrupción— la función sustantiva desarrollada por el PRI a lo largo de décadas, se vio drásticamente interrumpida. Con esta acción se pudo observar que las reformas afectaron directamente la organización y la finalidad de los institutos políticos.

No obstante no puede afirmarse que esta nueva relación rompía con los esquemas clientelares, por el contrario, los reforzaba; la diferencia radica en que la relación al ser directa con el funcionario gubernamental y con el presidente de la república, prescindía del partido político. Esto, sin duda, afectó a las bases sociales del PRI, y tuvo repercusión inmediata en los votos de las elecciones posteriores a 1994. También afectó a las tareas de generación de clientelas que desarrollaban otros partidos, como el PST y, en general, a la percepción sobre las tareas de intermediación. Como resultado del intento de eliminar la intermediación, se pudo observar cómo se generó, en las elecciones del año 2000, un nuevo tipo de clientelismo que rebasó las

¹¹⁰ Ruíz Dueñas, *Ibid.*, p. 78.

estructuras partidarias —lo que sin duda habla de la fragilidad de éstas— y que mostró su capacidad de ganar elecciones por los partidos. La organización denominada “Amigos de Fox”, requiere un análisis en profundidad.

Por otra parte, la política de no intermediación “alentaba a los ciudadanos a diseñar e instrumentar proyectos de desarrollo comunitario y obras públicas” pero, por las capacidades para ello requeridas, se estableció una cada vez mayor distancia entre los grupos organizados y los no organizados.¹¹¹ De esta manera, el bagaje y la estrategia de acción política del partido oficial, se vio drásticamente truncada y las prácticas de los partidos de oposición enfrentaron la dura prueba de no contar con las herramientas para poder acercarse a la población. La estructura clientelar representó un obstáculo directo para la gestación de una sociedad civil.

Estos cambios se dieron en un contexto en que hubo una demanda externa, coincidente con la lucha interna, para que el sistema político mexicano se democratizara y respetara los derechos humanos. Debe recordarse que, en esos años, se vivía el fin de la Guerra Fría y el consiguiente ascenso de la idea de democracia occidental, como único camino válido para el desarrollo político. Por su parte, Salinas de Gortari se planteó la necesidad de reestructurar el orden político intentando, para ese fin, desmontar el aparato priista —v.g. atacando el control sindical petrolero— y generando, al mismo tiempo, una nueva estructura de negociación, el PRONASOL o el PROCAMPO. Saldívar afirma que, bajo el esquema salinista “se busca reducir su peso como estado social mas el desmantelamiento del Estado bienestar implica, al mismo tiempo, el debilitamiento de las estructuras de control político”.¹¹² Esto significó consolidar la figura personal de Salinas a costa de la figura presidencial.

Aguilar Villanueva afirmaba que:

el gobierno llevó a cabo reformas del *régimen político* que se plasmaron en el cambio de las instituciones y procesos electorales en una incipiente limitación del poder presidencial, un retorno al federalismo mediante

¹¹¹ *Ibid.*, p. 79.

¹¹² Saldívar, “La reforma actual (Corporativismo y modernización)”, en José Luis Barrios y Javier Hurtado [Comps.], *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Porrúa, 1991, p. 365.

algunas políticas de descentralización y una protección más activa de los derechos humanos.¹¹³

Los procesos electorales, sin embargo, sin dejar de ser fraudulentos, favorecieron decididamente a dos partidos, al PAN y al PRI, y fue hasta 1994 que una nueva reforma política ofreció condiciones de juego electoral más o menos equilibradas, quitando el control electoral al gobierno y promoviendo a un organismo independiente y ciudadano para que controlara esos procesos, el Instituto Federal Electoral (IFE). Una vez eliminada la ingerencia gubernamental en los procesos electorales, quedaron dos grandes asignaturas pendientes; la reforma política que diera lugar al ciudadano y el generar los mecanismos necesarios y suficientes para que la sociedad tenga participación real en las decisiones políticas.

LA SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS

El sexenio 1988-1994 profundizó las reformas económicas de primera generación con los siguientes objetivos: dismantelar el Estado de Bienestar y el sistema de empresas paraestatales, que fueron privatizadas; eliminar la rectoría económica del Estado; completar el cambio en el modelo de desarrollo para abandonar el crecimiento con base en el mercado interno y orientarlo hacia la exportación, es decir el mercado externo.

Los espectaculares negocios, no por efímeros dejaron de ser profusamente publicitados por los medios informativos y por los voceros de los organismos internacionales que repetían, incesantemente, que el equipo económico del gobierno mexicano conjuntaba talento, energía y audacia. El gobierno, al negociar directamente con grupos de la sociedad, pretendía obtener la legitimidad entre los grupos económicamente deprimidos y las inestables capas medias. A éstas se les vendió la idea de un México, por fin, moderno y a los marginados una práctica clientelar en la que el partido de Estado se encontraba ausente. En esta imagen del México exitoso y feliz, las críticas de la oposición, en célebre frase, no eran vistas ni oídas. Las reformas de primera generación se presentaron como cumplidas y el Acuerdo de Libre Comercio con América del Norte, fue presentado como un éxito

¹¹³ Aguilar Villanueva, *Op. cit.*, p. 189.

rotundo.

Las distancias entre el México real y el formal, pese al maquillaje mediático, se hicieron cada vez más grandes. El país real se expresó a través del surgimiento de la sociedad civil y ésta, ya en el año de 1994, se vio potenciada por la aparición, en San Cristóbal de las Casas, del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Las reformas salinistas profundizaron el modelo de desarrollo basado en la liberalización económica y en las modificaciones en la rectoría económica del Estado, dejando a éste en un nivel de funcionamiento mínimo, administrativo, como recaudador de impuestos y vigilante de las variables macroeconómicas que tienen como único objetivo favorecer al mercado. La eficiencia del Estado, en el contexto de su reforma, se midió en función de las medidas que adoptó para favorecer tanto la libre concurrencia de particulares, como del ahorro en el marco de una economía globalizada.

Las políticas para implementar un Estado con esas características avanzaron por varias líneas. Entre éstas, las prioritarias fueron la privatización de las entidades públicas, es decir, la transferencia de la propiedad y los activos públicos, no estratégicos, a manos privadas y la desregulación que atañía a liberar la iniciativa de las fuerzas productivas y competitivas del mercado.¹¹⁴ Estas medidas, se afirmó, obedecían a la necesidad de contar con mayores recursos, mismos que ya no podían provenir de los préstamos del extranjero ni de la venta de petróleo.

La trascendencia de las políticas que comprendía el nuevo modelo, se entiende mejor cuando se observa que al amparo del argumento sobre la necesidad de retirar al Estado como productor, para no distorsionar el mercado, para evitar los monopolios y para reactivar la economía abriendo los sectores sociales a particulares, se desmanteló la propiedad pública. Así, de poco más de un millar de entidades paraestatales en 1982, quedaban 618 en diciembre de 1988 y 258 al finalizar 1993. Entre las paraestatales, 70 eran empresas públicas; 38 bancos de desarrollo y fideicomisos de fomento; 102 instituciones de servicio. De 50 de ramas económicas en que intervenía el gobierno en 1988, a finales de 1992 había abandonado 21.¹¹⁵ En esa fecha, la deuda

¹¹⁴ Aguilar Villanueva, "Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994)", en *FI*, vol. XXXVI, núms. 1-2, enero-junio 1996, p. 199.

¹¹⁵ *Ibid.*, Datos extraídos de: *Desincorporación de las entidades paraestatales*, México, FCE-

del sector público con el Banco de México representó un 21.6% del PIB, índice con mucho inferior al registrado en 1988 (68.3 %).

Los procesos de privatización no siempre encontraron una recepción favorable en la sociedad ni en las organizaciones obreras afectadas. Tales fueron los casos de la Compañía Minera de Cananea (CMC), la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA), Teléfonos de México (TELMEX) y, una de las más cuestionadas, la privatización bancaria.

En una línea concomitante con la anterior, se buscó destruir las barreras de entrada y salida que limitaban el acceso a los mercados al liberar la competencia potencial y maximizar el manejo de los factores productivos, eliminando o simplificando las regulaciones que, por su carácter, aparecieran obsoletas o innecesarias, para limitar los monopolios y agilizar aspectos administrativos que afectaran la productividad, la competitividad y fueran en contra del espíritu de apertura y globalidad. Así, la *desreregulación* económica persiguió aminorar la corrupción, dar transparencia a la administración y certeza a las relaciones gobierno-ciudadanos, a través del Programa de Desregulación económica (Prodeco).¹¹⁶

Paralelamente se dotó de autonomía al Banco de México, lo que reflejó la voluntad de institucionalizar la política de control de la inflación y la búsqueda de la estabilidad macroeconómica,¹¹⁷ pues se consideró necesario que la política monetaria debía estar aislada de las presiones sobre el gasto público ejercidas por el gobierno. La autonomía se concedió a los funcionarios que integraban la junta de gobierno del Banco de México y sólo podrían ser removidos de acuerdo a la ley. Además, la Ley del Banco de México restringió la participación gubernamental a voz —sin voto— en las juntas de gobierno del banco.¹¹⁸

Secogef-SHCP p. 57.

¹¹⁶ Aguilar Villanueva, *Op. cit.*, p. 200 y ss. El autor especifica que el Prodeco tuvo dos etapas. En la primera se buscó des/ re-regular mercados específicos como: servicios financieros, tenencia de la tierra, transporte de carga, servicios portuarios, generación de energía eléctrica, minería, turismo, requisitos sanitarios y fitopecuarios, telecomunicaciones y cinematografía, entre otros. En la segunda, el programa se dirigió a la creación de condiciones macroeconómicas adecuadas para el crecimiento de la eficiencia la reducción de costos en todos los mercados. Para ello, se expidieron la Ley Federal de Metrología y Normalización (*Diario Oficial*, 2 de julio de 1992), la Ley Federal de Protección al Consumidor (*Diario Oficial*, 24 de diciembre de 1992) y la Ley Federal de Competencia Económica (*Diario Oficial*, 24 de diciembre de 1992), que se ocupa de la prevención y sanción de las prácticas monopólicas.

¹¹⁷ Gil Villegas, "Cambio constitucional en México durante el sexenio de Salinas de Gortari", en *FI*, vol. XXXVI, núms. 1-2, enero-junio 1996, pp. 158-187, p. 164.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 206.

Finalmente, la liberalización del comercio y la incorporación financiera mexicana en la economía mundial constituyeron una prioridad de la administración pública, particularmente con la región de América del Norte (México, Estados Unidos y Canadá), en un contexto de surgimiento de bloques económicos y pérdida de poder de los Estados-Nación. En ese sentido la negociación del TLCAN buscó incentivar la liberación comercial y el flujo de capitales hacia México¹¹⁹ y proponer un contrapeso a la Unión Europea y al Japón, además de consolidar las condiciones de liberalización del mercado.¹²⁰

Con el TLCAN se canceló el proyecto que perseguía el crecimiento auto-sostenido y la auto-suficiencia. Con esta cancelación surgió un nuevo tipo de desarrollo en el que la interdependencia constituye su piedra angular.

El Tratado de Libre Comercio, como un conjunto de reglas que específicamente debía seguir el comercio de bienes, comprendía los siguientes objetivos:

- 1) establecer un conjunto de "reglas del juego" para garantizar la entrada de los productos de un país a los otros y especialmente en sectores complejos (automotriz, textil, agricultura, energéticos y petroquímica);
- 2) establecer reglas de comercio que comprometen a las partes a seguir ciertos patrones de comportamiento comercial en materia de subsidios, impuestos compensatorios, salvaguardas, *dumping*;
- 3) definir parámetros y principios generales para el comercio en lo tocante a servicios (banca y giros financieros, seguros, transportación terrestre y telecomunicaciones);
- 4) establecer las normas y cánones que regularán la inversión de nacionales de un país en los otros;

¹¹⁹ Ortiz Mena L. N y Schiavon, "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE", en FI, vol. XLI, núm. 4, oct-dic 2001, pp. 731-760, p. 734. Durante el sexenio de Salinas se hizo necesario idear una organización burocrática que, por un lado, estuviera comprometida con la nueva política exterior y, por el otro, fuera capaz de ejecutarla exitosamente. Fue así como se instituyó la Oficina de la Presidencia de la República (OPR), con el fin de centralizar, coordinar y ver por el cumplimiento de las decisiones presidenciales de manera efectiva y dinámica. Además de esta instancia, se recurrió a la SER, SHCP y la SECOFI -férrea promotora del comercio exterior e interior, la industria y la inversión extranjera.

¹²⁰ Rubio, *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, México, FCE, 1992, (Colección Popular/476), p. 219. El Tratado está integrado por 22 capítulos, cuya agrupación comprende los tres temas que se negociaron: "Acceso a mercados", "Reglas de comercio", "Servicios", "Inversión", "Propiedad intelectual" y "Solución de controversias".

- 5) establecer los principios rectores en materia de propiedad intelectual; y, por último,
- 6) crear un mecanismo para la solución de disputas y controversias —básicamente comerciales— entre los tres países.

Estos objetivos perseguían la eliminación de barreras comerciales, la promoción de condiciones para conseguir una competencia más justa, el incremento de oportunidades de inversión en los tres países y la protección adecuada de los derechos de propiedad intelectual.¹²¹ Las abismales asimetrías entre las partes firmantes, no fueron óbice para que en el Tratado se hablase de establecer condiciones para una competencia justa.

La firma del TLCAN despertó una oleada de expectativas sobre las bondades del comercio internacional y, pese a que el gobierno de Ernesto Zedillo firmó una decena de tratados similares, éste fue el más importante para la economía mexicana. Pese a su relevancia, el hecho más significativo para la inserción de México en la economía global, lo representó su participación en la Organización Mundial de Comercio. Dicha participación se planteó como una respuesta a los nuevos retos del comercio internacional, generados a raíz del progreso tecnológico y la contratación de servicios en los flujos comerciales, ante el papel de la empresa transnacional en el marco de los procesos de globalización; la posibilidad del advenimiento de los países en desarrollo como motores del comercio internacional, y la proliferación de acuerdos regionales y su impacto en las negociaciones multilaterales así como los problemas ecológicos y laborales vinculados al comercio.¹²²

*

Por otra parte, el interés económico no puede dejar de lado los aspectos políticos.

El sistema electoral mexicano fue sujeto a seis reformas desde la década de los setenta.¹²³ Algunos analistas las agrupan en tres bloques

¹²¹ *Ibid.*, p. 221.

¹²² Aschentrupp Toledo, "La organización Mundial de Comercio y los retos del intercambio multilateral", en *CE*, XLV: 11, noviembre 1995, pp. 847-856.

¹²³ Meyenberg Leycegui, "Los cambios y las permanencias. Las elecciones presidenciales del año 2000", en *EHMCM*, núm. 23, enero-junio 2002, pp. 243-263, p. 249.

a partir de los ritmos y modalidades que presentaron. Entre 1994 y 1996 se culminó el ciclo reformista que dio origen a la democracia electoral.¹²⁴ Gracias a la pujanza de la oposición, se fueron eliminando las fronteras legales que promovían la inequidad de la competencia entre partidos, se efectuaron procedimientos para garantizar el respeto al sufragio y la transparencia de las elecciones.

Esto permitió que, en el segundo lustro de los años noventa, los distintos partidos pudieran obtener distintas posiciones y que, en las elecciones intermedias de 1997, el PRI perdiera por vez primera la mayoría de la Cámara de Diputados y que fuera arrasado en la capital del país o que numerosas gubernaturas y presidencias municipales fuesen conquistadas por los partidos de oposición. El caso de Madrazo en Tabasco, o el de Víctor Cervera, en Yucatán, sirvieron para mostrar que un gobernador podía resistir y sostenerse con la voluntad presidencial en contra.

La tendencia en la aplicación de los esquemas de la reforma del Estado y sus derivados, fue la de restringir la acción de los partidos a tareas meramente electorales, neutralizando su función de *oposición* y anulando, asimismo, las posibilidades de que cumplieran sus tradicionales tareas de intermediación. El Estado, reducido a ser 'facilitador del mercado', se desnaturalizó. En esta confusión generalizada sobre los efectos de cambiar inopinadamente el modelo de desarrollo, el abandono de la seguridad social, el desempleo, los altos costos de la modernización, la crítica se orientó no contra el modelo sino contra el PRI, su principal operador político. A la larga lista de agravios que la sociedad tiene contra el que fue partido hegemónico, entre los que destaca la corrupción, se añadió la de su responsabilidad en el fracaso de las reformas. El PRI prestó un último servicio, a la reforma del Estado, al ofrecerse como víctima expiatoria e impedir así que se centrara la discusión en torno al modelo económico y a sus implicaciones sociales, culturales y políticas que provocaron el empobrecimiento de numerosos grupos de la sociedad. Los responsables de la afrenta que para la población significa la pobreza,

¹²⁴ *Ibid.*, p. 252. La autora agrupa las reformas de la siguiente manera: entre 1977 y 1986 iniciaron las negociaciones transicionales al formalizarse la apertura política, cuando se señalaron los espacios de participación para la oposición; entre 1990 y 1994, se delinearon las instituciones electorales y se afinaron los mecanismos para controlar la transparencia de los procesos electorales, y de 1994 a 1996, se limaron los aspectos necesarios para la consolidación de la democracia electoral.

son por igual, el modelo económico propuesto y sus operadores políticos.

Julio Bolvitnik y Enrique Hernández Laos plantearon que, en 1989, el 70% de los entonces 79.1 millones de mexicanos que habitaban el territorio nacional eran "pobres" y, de ellos, dos terceras partes se ubicaban en la indigencia y la pobreza extrema (44.7 de la población), mientras que los pobres moderados constituían el resto, que equivalía a la cuarta parte de la población nacional. El primer segmento se define cuando se dejan de cubrir casi el 60% de los requerimientos de ingresos y de satisfactores específicos de la población; la segunda, tiene ingresos cercanos a la línea de pobreza y aun así no tiene satisfechas sus necesidades más urgentes.¹²⁵

La mayor pobreza se concentra en las áreas rurales. Las entidades federativas con mayor pobreza en sus áreas rurales son: Tabasco, Guanajuato, Chihuahua, Tamaulipas, Zacatecas, Querétaro, Durango, Coahuila, Veracruz, Puebla, San Luis Potosí, Oaxaca, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Guerrero y Chiapas, es decir, diecisiete de las treinta y dos entidades federativas. Catorce son los estados con alta pobreza en sus áreas rurales: Michoacán, Baja California Sur, Baja California, Jalisco, Morelos, Colima, Sinaloa, Aguascalientes, Sonora, Tlaxcala, Nayarit, México, Nuevo León e Hidalgo.¹²⁶

Las reformas estructurales y no el legado que representa la historia colonial, son la causa, a finales del siglo XX, del abandono sistemático de las áreas rurales, y en especial de las zonas indígenas, donde se concentran los mayores índices de analfabetismo, de falta de servicios y perfiles de enfermedad de país atrasado, que contrastan con lo perfiles de morbi-mortalidad de país desarrollado que se encuentran en las áreas urbanas.

Aunque el material citado muestra indicadores relativos a la década de los años ochenta, artículos periodísticos, notas de prensa y publicaciones recientes plantean que la situación está lejos de mejorar. Fernando Clavijo apunta:

En 1996, tras casi 15 años de vigencia del nuevo modelo económico, éstas (las oportunidades de bienestar de la población) no sólo no han crecido, sino que son más

¹²⁵ Bolvitnik, Julio y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, 3ª ed., México, Siglo XXI, 2001. p. 192. Las definiciones en p. 213.

¹²⁶ *Ibid.*, p.196.

de 20% más bajas que en 1981. Ello muestra: *i*) una incapacidad de la economía para hacer crecer el ingreso más rápido que las necesidades; *ii*) las contradicciones provenientes de una apertura casi indiscriminada hacia el exterior en condiciones de gran asimetría; *iii*) la polarización introducida por la nueva economía (la desigualdad en 1994 era más de 7% mayor que en 1981).¹²⁷

Las consecuencias de esto han sido muy complejas y están aún lejos de comprenderse a cabalidad, pero como decía Zermeño, uno de los mayores problemas que se enfrentan al respecto es la disolución del tejido social; en especial es alarmante la manera como ha cambiado la familia.

Los costos políticos de las reformas de primera generación y la implementación de las de segunda fueron muy altos. Pero más alto sería que, al haber ocurrido la alternancia del partido en el poder y al no haber cambiado en las políticas económicas, la sociedad pudiera, en un momento dado, abandonar la idea de democracia. Un aviso de esta posibilidad ya se vivió hace casi una década, cuando frente a esta situación de agravios e injusticias, a esta erosión de las herramientas que el Estado había desarrollado para atender la pobreza, redistribuir la riqueza o brindar protección, en el año de 1994 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) hizo su aparición.

Ese acontecimiento no sólo permitió la expresión de grupos marginados, como los indígenas, sino que dio un impulso a la organización de distintos grupos de la sociedad, así como a la generación de espacios nuevos para la sociedad civil. El discurso de ésta, si bien pone el acento en los reclamos históricos no resueltos, apunta hacia los costos y las implicaciones de las reformas y llamando, con urgencia, a valorar el camino recorrido. La voz de los grupos marginados abre espacios de participación y propone alternativas sobre el rumbo a seguir. Quizá el principal reclamo de la sociedad civil es hacia la política o, mejor dicho, a la incapacidad de ésta para ofrecer alternativas que eliminen la creciente marginación.

A manera de conclusión es importante señalar cómo, a partir de su

¹²⁷ Clavijo, Fernando, "A manera de conclusión" en *Reformas económicas en México, 1982-1999*, coord. Fernando Clavijo, México, CEPAL, Estrategia y Análisis Económico Consultores, FCE, 2000, pp. 576.

aparición, la reforma del Estado ha dominado el escenario político nacional y no ha admitido que se presenten alternativas a sus propuestas. Las propuestas de los organismos internacionales, a contrapelo de las demandas sociales, son reiterativas y no admiten réplica.

Durante los dieciocho años, correspondientes a las administraciones de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, y la actual de Vicente Fox, se pretendió completar el ciclo de las reformas y orientar al país hacia la globalización. Pese al esfuerzo realizado, los logros de los indicadores macroeconómicos no beneficiaron a la sociedad y ésta, en cambio, advirtió que su situación y la del país distaban de la imagen que intentaban proyectar, en vano, sus gobernantes. A los viejos, y no resueltos problemas nacionales, definidos por Don Andrés Molina Enríquez a principios del siglo XX, se añadieron los nuevos problemas planteados por la globalización. Éstos, sin solución, lo mismo que los primeros, mostraron la incapacidad del régimen para encontrar la vía del desarrollo económico y social.

La intolerancia mostrada en los últimos tres sexenios del PRI hacia el populismo; la ferocidad de sus críticas hacia los gobernantes que lo practicaron; la vehemencia con la que los respectivos presidentes de la república defendieron la vuelta a las prácticas liberales y, por último, las promesas sobre las ventajas que representaría el cambio de rumbo estatal, se volvieron en su contra en las elecciones del año 2000, en las que el dilatado dominio del partido de Estado sufrió una gran derrota. El cambio de partido no representó, sin embargo, cambio alguno en el modelo económico. La alternancia en el poder modificó, en parte, viejas estructuras políticas pero en lo económico sólo representó la entrega de la misma estafeta a un nuevo relevo.

Entre las numerosas lecturas que pueden hacerse de los resultados de las recientes elecciones intermedias de julio del 2003 una, posible, señala el evidente descontento de la sociedad ante un sistema político que no ha sabido, ni podido, ofrecer una alternativa al proyecto económico que, sin resultados positivos y que, metafóricamente hablando, ha cumplido ya veintiún años, su mayoría de edad, pero hoy igual que ayer, sigue dependiendo de los mismos tutores —el Consenso de *Washington* y organismos que lo integran— que lo protegieron desde su nacimiento.



**La reforma del Estado como
crisis y descomposición:
análisis de la coyuntura social
y política en Argentina**



Por ser bueno me
pusiste a la miseria
me dejaste en la palmera
me afanaste hasta el color
"Chorra"

y aunque el olvido que todo
destruye haya matado
mi vieja ilusión
guardo escondida una
esperanza humilde
que es toda la fortuna de mi
corazón
"Volver"

La reforma del Estado, en el caso de Argentina, muestra sus perniciosos efectos en un país caracterizado por su estructura social homogénea o, al menos, sin las graves asimetrías que caracterizan a Brasil y México; por la amplitud de sus capas medias; por el volumen y procedencia étnica europea de su población; así como por su escasa, en relación con la superficie total del país, densidad demográfica. El tópico recurrente en los países americanos, sobre la riqueza que la naturaleza les ha otorgado, en el caso argentino, es una evidencia incontestable a los ojos del observador.

En lo económico, la industria argentina, aunque enmohecida durante las dictaduras militares, había dado lugar a un vigoroso movimiento obrero que gozó durante muchos años de un régimen de asistencia social incomparable. El binomio representado por la riqueza del país y por la distribución de la misma, dio lugar a una sociedad en la que el fenómeno de la pobreza, la marginación y el desempleo, no representaba una experiencia significativa. Durante buena parte del siglo XX, los gobernantes del país fueron capaces de prometer a la población el cumplimiento de un destino como país industrial desarrollado; los regímenes democráticos, lo mismo que los autoritarios, coincidieron en el objetivo común de convertir a ese país en una potencia autónoma y soberana. Por estas razones resulta sorprendente que, a la vuelta del milenio, la sociedad haya transitado

de la confianza en un destino cierto a una crisis tan grave, en la que el conflicto social adquirió dimensiones inéditas que pusieron en entredicho la gobernabilidad. Lo ocurrido en las últimas décadas sirve para ilustrar que, sin importar sus distintas tradiciones históricas y sus distintas expresiones políticas, los países enfrentan el desafío común que representan las políticas financieras de los organismos internacionales.

Argentina fue, para los organismos internacionales, el modelo que se pregonaba como ejemplo a seguir para el subcontinente a lo largo de la década de los ochenta y los noventa por la manera tan *ejemplar* como en ese país conosureño se llevaron a cabo las reformas económicas —desregulación e integración económica, reforma del Estado— que surgen indisolublemente ligadas a la formación de un régimen que transita de la forma más autoritaria, la dictadura milita, a un régimen democrático, electo en las urnas y con la aparición de la sociedad civil y movimientos democratizadores.

A finales de los años noventa el signo de la reforma del Estado argentino se revirtió y se transformó en una experiencia que mostró lo que puede suceder a un país cuando se llevan a ultranza políticas económicas equivocadas que no conducen al crecimiento económico y sí a una crisis social y económica de dimensiones descomunales. Esta crisis también sirvió para mostrar la irresponsabilidad de los organismos internacionales quienes, ante las lamentables consecuencias de lo que generaron las reformas propugnadas por Washington, se evaporaron, como antes lo hiciera el patrimonio del Estado a manos de las privatizaciones, dejando sólo atrás la disolución del tejido social asociado con las rupturas en el régimen político. La gravedad de estas rupturas se hizo evidente en los publicitados sucesos de fecha reciente cuando llegaron a amenazar a la democracia, tanto en su vertiente legal-electoral como en su posibilidad de construir espacios de decisión alternativos al régimen que promovió las reformas. La violencia como alternativa a la disolución del tejido social y a la debilidad de un régimen "democrático", estuvo a punto de materializarse.

La crisis que pudo advertirse a través de los medios hace unos meses deriva, directamente, del carácter de las reformas de primera y segunda generación y de la manera como se aplicó en Buenos Aires. En segunda instancia puede plantearse, siguiendo a Garretón, que en

Argentina se asiste al proceso de descomposición de la matriz nacional-popular —que implica el fin de todo aquello que restaba del modelo de Estado Benefactor, autoritario e intervencionista desarrollado a lo largo de medio siglo— y, en contrasentido, implica asimismo, que las reformas de los organismos internacionales son estériles para dar lugar al surgimiento de nuevos regímenes políticos y de nuevas sociedades. ¿Cuál puede ser el resultado? Una opción, ante la ausencia de modelos, es la severa agudización de las contradicciones en la sociedad y la percepción de falta de salidas. Esta percepción se advierte, a manera de ejemplo, en un editorial escrito a la mitad de la reciente crisis argentina en el que se dice que lo único evidente es lo que se queda atrás, lo que queda sepultado con el Estado autoritario —y la dictadura militar— y durante la década de ajustes económicos —los noventa—:

Murió hace rato, aunque se la haya empezado a velar tan tarde, la Argentina de la movilidad social, del relativo igualitarismo en el espacio público, de la clase media extendida como en ningún otro país latinoamericano [...] La Argentina que permitía a cada uno de sus habitantes ser ciudadano, alfabetizado y tener trabajo, definía a través de esas cualidades una identidad social y cultural [...] un país más o menos moderno, más o menos desarrollado (seguramente mucho más moderno que desarrollado, como decía Germani), muy poco democrático en su vida institucional y política pero muy activo en su vida social.¹²⁸

LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y SUS PROBLEMAS ECONÓMICOS

La crisis de los años ochenta golpeó duramente a la Argentina. Esta crisis, acentuada por la aventura de la Guerra de las Malvinas, dejó sin reservas el Banco Central, en un momento en el que la enorme deuda estaba por vencer. La Junta Militar se vió obligada a negociar con el FMI la aplicación de algunas medidas, como corrección del déficit fiscal, a cambio de préstamos para cumplir con los pagos de la deuda externa.

¹²⁸ Editorial "Argentina, una vez más entre lo viejo y lo nuevo", *Punto de Vista*, número 72, Abril 2002.

La aplicación de las medidas, sin embargo, no resolvió los problemas y se asistió al "crecimiento negativo de la economía [que] estuvo asociado a un descenso de la demanda interna, así como a la substitución de la producción doméstica por importaciones".¹²⁹

Frente a estos fracasos económicos, el aumento de la pobreza y el deterioro de los niveles de vida, más la dura represión llevada a cabo por la Junta Militar, coronada por la estrepitosa derrota en la Guerra de las Malvinas, la Junta pactó unas elecciones para 1983, de las cuales resultó triunfador Raúl Alfonsín.

La transición se planteó como tarea "eliminar el autoritarismo y encontrar modos auténticos de representación de la voluntad ciudadana".¹³⁰ Los golpes y presiones de los militares y de la Iglesia católica hicieron muy complicado el tránsito los siguientes años; pero la mayor dificultad con todo fue la económica. El gobierno tuvo que hacer frente, en forma simultánea, a un desastre económico, a presiones externas y a la hiperinflación. La respuesta más importante provino en 1985 con el denominado *Plan Austral* cuyo fin era estabilizar la economía y crear condiciones para la reforma y el crecimiento.

126

El mencionado plan controló la inflación, no hubo caída dramática de la ocupación ni de la actividad económica y el ajuste fiscal no fue dramático, incluso la recaudación mejoró, con gran beneplácito de los acreedores externos. Pero, para 1986, la situación volvió a empeorar, la crisis política se sucedió y tras un fallido intento golpista, el Banco Mundial obligó a una drástica reforma¹³¹ que le hizo perder importantes apoyos que se manifestaron en las elecciones intermedias. Finalmente, en 1989, se realizaron nuevas elecciones presidenciales y de ellas resultó electo Carlos Menem, quien tomó posesión a fines de ese año.

REFORMAS DE PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN

En los años noventa, durante el gobierno de Carlos Menem, el "sobredimensionamiento" y la "ineficiencia" estatal, percibidos en ese momento como herencia del Estado de Bienestar, condujo a la aplicación de las reformas de primera generación y parte de las de

¹²⁹ Torre, Juan Carlos, Liliana de Riz, "Argentina 1946-1990", en *Historia de América Latina, Vol. 15, El Cono Sur desde 1930*, ed. Leslie Bethell, España, Crítica Grijalbo, 2002. p. 137.

¹³⁰ Romero, Luis Alberto, *Breve historia contemporánea de Argentina*, México, FCE, 1998. p. 366.

¹³¹ *Ibid.*, pp. 385-389.

segunda. Éstas como se ha señalado, implicaron una redefinición del papel del Estado: revisión y supresión de una considerable gama de mecanismos regulatorios, apertura asimétrica de la economía a los flujos internacionales de bienes y capitales, y el desarrollo de un muy acelerado y amplio programa de privatización de empresas públicas.¹³²

El Fondo Monetario Internacional, al respecto afirmó que el Plan de Convertibilidad se compuso de cinco áreas diferentes que tuvieron importantes efectos en el crecimiento económico:

¹³² John Williamson, en su texto *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, Gernika, México, 1991, señala para el caso argentino, la aplicación puntual del decálogo del Consenso de Washington. Se reseña lo sustantivo para cada uno de los apartados:

Disciplina fiscal. "la declinación del déficit primario desde un promedio del 8% del PIB en 1985-1988. Nuevo esfuerzo por reducirlo bajo Carlos Menem en 1989" p. 31. Entre otras consecuencias, en el afán de reducir el déficit fiscal, se transfirió, a grupos privados, la recaudación del sistema jubilatorio, pero el estado continuó cubriendo subsidios a las empresas privadas.

Prioridades del gasto público: "los recortes del gasto público son una mejor forma de reducir el déficit presupuestario" p. 33. En consecuencia se redujeron las partidas para atender las demandas sociales. Por otra parte, se adoptó la idea de que salud, educación, ciencia y técnica, debían ser áreas productivas y no gasto social. De forma notable se abandonó el desarrollo de la infraestructura.

Reforma fiscal. Se buscó la formación de un sistema fiscal "con una amplia base, reglas suficientemente simples como para permitir un eficiente cumplimiento y moderados impuestos marginados" p. 36. Estos impuestos gravaron al consumo pero no al capital. Más aún, la pérdida de industrias nacionales, provocó pérdida de empleos y esto contrajo el consumo. La consecuencia, drástica contracción del universo fiscal.

Liberalización financiera. Se recomiendan "las tasas de interés determinada por el mercado... por sus implicaciones para la solvencia gubernamental y corporativa" p. 39.

Tipo de cambio. "El crecimiento basado en la exportación es el único tipo de progreso que puede lograr América Latina ... para lo cual es requisito un tipo de cambio competitivo". El régimen consideró que el mejor tipo de cambio era la convertibilidad del peso por un dólar. La consecuencia de esta medida fue el encarecimiento de los productos argentinos frente a los productos internacionales

Liberalización comercial "el sistema de permisos de importación es una forma de restricción particularmente contraproducente, que debería reemplazarse sin tardanza por aranceles", p 47. La reducción, a un máximo del 40%, en 1989, se tradujo en un desequilibrio notable del sector externo; entre 1990 y 1998, las exportaciones aumentaron un 115%, mientras las importaciones se elevaron en un 320%.

Inversión extranjera directa. La opinión en contra del proyecto nacionalista en este apartado como en los otros, es inequívoca: "Tal inversión —la extranjera directa— puede traer capital necesario, lo mismo que conocimiento y tecnología" p. 47

Privatización. "La motivación principal es la creencia de que la propiedad privada agudiza los incentivos para un manejo eficiente y, por lo tanto, mejora el desempeño". Este supuesto, al igual que en México sirvió en el año de 1990 para que todas las empresas públicas seleccionadas fueran privatizadas. En el paquete se encontraban medios de transporte, energéticos, comunicación.

Desregulación. Ésta fue drástica, lo único inalterable fueron los monopolios que, no por privatizados, cambiaron su condición.

Derechos de propiedad. "Unos derechos de propiedad bien asegurados constituyen un pre-requisito básico para la operación eficiente del sistema capitalista". p.55

- La convertibilidad (1991) que igualó la paridad de la moneda al dólar norteamericano y que “incrementó la transparencia en la economía, estableció un ancla para las tasas de intercambio y separó a las empresas eficientes de las que no lo eran”;¹³³ además de que dio independencia al Banco Central e impidió que éste siguiera financiando el déficit del sector público.
- Una reforma al intercambio diseñada para reducir las distorsiones del mercado y para abrir la economía a los mercados externos; eliminación de barreras proteccionistas, disminución drástica de tarifas e impuestos a la importación, e incluso su eliminación en bienes de capital o materias primas, ayudaron a elevar la rentabilidad agrícola, a promover un clima favorable a la inversión cuando había una fuerte demanda de capitales.¹³⁴
- La desregulación abolió el control de precios, que había existido por décadas, y en 1992 se aplicó tanto al comercio al mayoreo como al menudeo o detalle; las normas que habían limitado el acceso a los servicios profesionales fueron relajadas; esto, aunado a las privatizaciones resultaron en importantes disminuciones en los costos de producción, embarque y transportación lo mismo que en los servicios, favoreciéndose el desarrollo de una economía más dinámica.¹³⁵
- Las privatizaciones entre 1991 y 1994 dieron cuenta del 90% de las empresa estatales —y produjeron 20 mil millones de dólares norteamericanos que fueron empleados para cubrir atrasos, deudas y el déficit público— produjeron una creciente eficiencia en la economía y generaron un fuerza de trabajo que pudo emplearse en otras áreas económicas, disminuyendo el desempleo; además, las privatizaciones redujeron las dimensiones del sector público y la distorsión que generan en la economía.¹³⁶
- La reforma al sistema financiero hizo más eficiente la intermediación de recursos financieros a la economía; la banca se había hundido en los años de la hiperinflación, pero cuando fue controlada los bancos quedaron ubicados en situaciones competitivas; el

¹³³ Messrs, Traa, Catão, Franks, Gerson, Gruenwald, *Argentina: recent economic developments*, Washington, IMF, 1998. p. 4.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 5.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 5.

¹³⁶ *Ibid.*, pp. 5-6.

acelerado camino hacia la modernización llevó a la crisis de 1995, en ésta las débiles instituciones bancarias fueron saqueadas y los bancos públicos, de las provincias, privatizados; se tomaron varias medidas para amortiguar el problema como la capitalización del 20% de los depósitos, lo que recuperó la confianza en los bancos y para fines de 1997 habían sido adquiridos en su mayor parte por bancos internacionales, lo que estrechó los vínculos del sistema financiero argentino con el del resto del mundo.¹³⁷

Después de la crisis de 1995 el gobierno decidió que era necesaria una "segunda generación de medidas prudenciales" que consolidaran y profundizaran, aún más, las reformas del cuatrienio 1991-1994; éstas:

estuvieron animadas por la intención de hacer crecer los márgenes de liquidez de los bancos y acrecentar los niveles de capitalización así como enfatizar la solución de las asimetrías de información en los mercados de crédito y revisar los sistemas de pagos del país.¹³⁸

En cuanto al gasto social, pese a la tradición de tenerlo alto, su reducción fue clave para la reestructuración fiscal. De dos tercios del PIB se redujo a menos de un tercio entre 1989 y 1996.¹³⁹

Los resultados fueron catalogados como un éxito económico por varias razones: se logró combatir la hiperinflación del años 1989; se llevó a cabo una apertura económica y comercial que modificó de raíz la estructura económica del país; además, se produjo un crecimiento económico significativo, que se manifestó en una reducción del desempleo que, sin embargo, se volvió a disparar en 1997.¹⁴⁰

En opinión del Fondo Monetario internacional, los flujos de inversión extranjera llegaron y se instalaron; v.g. la banca, favorecidos por varias circunstancias: el clima internacional; la aplicación de las reformas estructurales que favorecieron la inserción de Argentina en la economía mundial; las privatizaciones; la eliminación de las restricciones a los inversionistas privados y a las transacciones bancarias.¹⁴¹ Estas

¹³⁷ *Ibid.*, p. 6.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 13.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 23.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 4.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 35.

tendencias de largo plazo, como fueron catalogadas en 1998, se percibía que continuaban a pesar de las crisis.¹⁴²

A las reformas económicas correspondieron una serie de medidas orientadas al “achicamiento” y al retroceso del Estado de los espacios en que previamente participaba. El empequeñecimiento estatal no se limitó a la revisión de las políticas fiscales o del gasto público, sino que atacó las estructuras y políticas administrativas en los ámbitos nacional, provincial y municipal así como de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Debido a la restricción a la emisión monetaria establecida por la ley de convertibilidad, el incremento del gasto público se hizo por vía de la entrada de divisas por las privatizaciones y, posteriormente, por vía del endeudamiento. Durante todos los años del gobierno de Carlos Menem (1989–1999) los balances fiscales estuvieron en números rojos, con excepción del año 1993. Pese a los ingresos por privatizaciones, la deuda continuó creciendo a un ritmo acelerado. Las reformas económicas generaron nuevos gastos para el gobierno y no disminuyeron los que ya se tenían, aunque sí atacaron las bases de ingresos. Tal fue el caso de la privatización de la seguridad social que redujo, drásticamente, las contribuciones mientras el Estado mantenía a sus “beneficiarios” consumiendo la mitad del gasto público.¹⁴³

130

El Fondo Monetario Internacional consideraba que Argentina, en 1998, tenía aún severos problemas:

- Gran presión sobre su balance macroeconómico, manifestado por un creciente déficit público y muy altas tasas de desempleo;
- En la modernización del mercado de trabajo las leyes no se han actualizado en consonancia con las reformas y aún no hay flexibilidad en los puestos de trabajo, contratos de tiempo parcial, aún hay que pagar prestaciones laborales, hay imposiciones fiscales y tratamientos especiales para ciertas ramas, se impide la renegociación de los contratos, etc.¹⁴⁴

El 31 de marzo de 2001, según datos del Ministerio de Economía, la

¹⁴² *Ibid.*, p. 36.

¹⁴³ Algunas explicaciones alternativas de la crisis económica plantean esto último como uno de los errores críticos de Domingo Cavallo, los montos del déficit fiscal son muy similares a los que el estado dejó de percibir a partir de la privatización de las jubilaciones y pensiones, una privatización que fue calculada sobre la base de una expectativa de crecimiento del PBI del 7% anual, la cual, obviamente, se vio frustrada.

¹⁴⁴ *Ibid.*, pp. 6-7.

deuda alcanzaba 126,700 millones de dólares. Al momento en que el gobierno argentino declaró la quiebra, en diciembre de 2001, tenía una deuda externa que equivalía a la mitad del PIB

El contraste entre lo prometido por las reformas y sus inocultables resultados actuales requiere de una explicación que comprenda a todos los elementos que propiciaron el descalabro económico y la descomposición social.

En la dimensión institucional, las principales dificultades del Estado resultaron de su incapacidad para ejercer sus funciones redistributivas. Esta incapacidad se mostró en la ineficiencia y sostenida caída para recaudar impuestos después de las restricciones financieras — “el corralito”¹⁴⁵ —, que se acentuaron en la crisis de Diciembre, que provocó la impresión de que la evasión fiscal a todos los niveles —grandes empresarios, profesionales y miembros de los sectores medios— fue un síntoma de la ruptura de las relaciones entre Estado y sociedad y pudo verse como una rebelión fiscal.¹⁴⁶ En lo tocante a la capacidad integrativa del Estado, ésta se perdió mediante la erosión institucional de los sistemas de justicia, de salud, de educación, de seguridad y de asistencia social. Estas funciones, amén de ser cada vez más limitadas, se ejercieron favoreciendo vínculos clientelares; de este modo el Estado no tuvo la capacidad de controlar estas formas de “intercambio político”¹⁴⁷ y “los recursos públicos y los mecanismos de ayuda social se convirtieron en mecanismos de exclusión política”; se fusionó lo estatal y lo político partidario, afectando la dimensión simbólica del Estado, es decir, su carácter referencial de unidad nacional y dirección general de la sociedad. No obstante, la ciudadanía durante la crisis supo distinguir entre el Estado y la clase política, lo que resultó una novedad; aun cuando el Estado se encontró debilitado, su legitimidad no pareció cuestionarse pues se le demandó una mayor intervención y conducción.¹⁴⁸ En cambio, los cuestionamientos tuvieron que ver con el

¹⁴⁵ El “corralito” varía, según las fuentes, entre los 30,000 y los 60,000 millones de pesos, es decir, dólares.

¹⁴⁶ La recaudación de impuestos en diciembre de 2001 se ubicó en el nivel más bajo desde la hiperinflación: los recursos tributarios sumaron 2.818 millones de pesos, lo que equivale a una caída del 28,3% millones de pesos respecto de diciembre de 2000. %. (Clarín, 09/01/01).

¹⁴⁷ Los subsidios al desempleo, -los “Planes Trabajar-” que administran estas organizaciones son distribuidos mediante un sistema de puntaje (quien va a una asamblea obtiene un punto, el que va a una movilización obtiene otro, el que corta una ruta obtiene otro, etc.) para seleccionar los beneficiarios del plan. *La Nación*, 3 de marzo de 2002.

¹⁴⁸ En una encuesta realizada en Buenos Aires y zona conurbana, después de las elecciones

uso corrupto, clientelar y particularista de los recursos por parte de la clase política y por la imbricación Estado - sistema político/partidario. Este punto fue delicado ya que incluyó a sectores de opinión que buscaban reducir el Entre las prioridades federales y la reducción del gasto provincial, exigida por el FMI, el déficit fiscal de las provincias se calculó en 5,000 millones de pesos, y se buscó una disminución del 60% de 2002 respecto al de 2001, para así alcanzar equilibrio fiscal en el 2003. Ante la imposibilidad de recortar más en educación básica o salud, universidad o Fuerzas Armadas, se pretendió limitar el gasto provincial con el argumento de la indisciplina en su ejercicio y que el presupuesto federal debía estar destinado a pagar sueldos, el rubro que más había crecido.¹⁴⁹ El punto es que al suspenderse los recursos –como propusieron algunos miembros del FMI- y cada provincia quedar librada a su suerte, algunas eran absolutamente inviables económicamente y el resultado inmediato sería que miles de riojanos, catamarqueños, santiagueños, chaqueños, formoseños, terminaría en el Gran Buenos Aires o el Gran Córdoba, engrosando la marginalidad, ya existente, de los migrantes internos.

EFFECTOS DE LAS REFORMAS: LA CRISIS SOCIAL Y POLÍTICA

En cuanto a los efectos de las reformas habría que anotar que en octubre de 2001, según datos oficiales del INDEC, la desocupación alcanzaba el 18, 3% y el subempleo el 10,7%;¹⁵⁰ según otras estimaciones hoy sería superior al 22%. Habría que agregar la inestabilidad y precarización del trabajo, la competencia global y el nuevo modo de gestión “flexible” que han conducido a la aplicación de “estrategias” laborales como las reducciones en los niveles de contratación de mano de obra, subcontratación, empleo de trabajo temporal y la obtención del consentimiento a condiciones de trabajo y remuneración más severas como condición para el mantenimiento del puesto de trabajo.

En cuanto a la pobreza, después del pico de 1989-1990, ha ido en aumento desde 1995. Un ejercicio realizado por el INDEC reciente-

del 14 de octubre de 2001, más del 80% de los entrevistados estaba a favor de un Estado que interviniera para distribuir equitativamente la riqueza. *Vid.* Graciela Romer & Asociados, *La Nación*, 28 de Octubre de 2001.

¹⁴⁹ *La Nación*, 8 de marzo de 2001.

¹⁵⁰ Ver datos de coyuntura: <http://www.indec.gov.ar>

mente estimó que en la provincia de Buenos Aires el 39,7% de la población se encuentra por debajo de la línea de la pobreza y el 14,3% por debajo de la línea de indigencia.¹⁵¹ Y en los aglomerados urbanos de la región Noreste, la más pobre del país, el 57,2% de la población se encuentra bajo la línea de la pobreza y 26,8% bajo la línea de indigencia.¹⁵²

Las cifras mencionadas muestran cómo se manifestó en forma perceptible la emergencia de un estado de anomia social que respondió, en parte, a una situación de creciente marginación y exclusión social, pero también a la percepción de ausencia de autoridad, que llevó a sectores de la sociedad a enfrentar una espiral de violencia creciente que amenazó con desembocar en una confrontación de todos contra todos. En este contexto se advirtió que la inseguridad, la violencia y la agresividad en la vida cotidiana, los actos de vandalismo contra entidades financieras, locales comerciales o edificios públicos, los saqueos a supermercados y pequeños comercios de diciembre de 2001 contribuyeron al desorden y protesta que provocaron la caída del presidente De la Rúa.

Esta anomia también tuvo su expresión en la esfera económica, generando una total crisis de credibilidad, que no respetó ni siquiera a las instituciones más fundamentales: la indisponibilidad de los depósitos bancarios, aparejada a la devaluación, vulneró el derecho a la propiedad, declarada inviolable por la Constitución (artículo 17), la devaluación también distorsionó los contratos (que son ley para las partes, según el artículo 1197 del Código Civil) y dio lugar a su "resolución" o "reajuste" afectando la seguridad jurídica.¹⁵³

Las contradicciones entre las racionalidades individuales y las racionalidades colectivas saltaron a la vista. La desconfianza en la moneda nacional favoreció la corrida hacia el dólar, lo que, a su vez, reavivó la amenaza de un proceso hiperinflacionario. Según datos del INDEC, el alza acumulada del índice de precios al consumidor en el primer cuatrimestre del 2002 llegó al 20%.¹⁵⁴

En este contexto, la "convertibilidad" tenía un valor fundamental, era

¹⁵¹ Ejercicio de cálculo de la pobreza e indigencia para marzo de 2002, INDEC.

¹⁵² Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos, Octubre de 2001, <http://www.indec.gov.ar>

¹⁵³ Horacio Belsunce, "La Argentina padece una crisis de credibilidad", *La Nación*, 5 de mayo de 2002.

¹⁵⁴ *La Nación*, 2 de mayo de 2002.

una institución percibida como sinónimo de estabilidad. La combinación del congelamiento bancario, una devaluación de más del 200% y la reaparición de la inflación hacían muy difícil reconstruir las expectativas y la confianza. Argentina nunca antes había vivido, como en meses recientes, un periodo de fragmentación y ruptura del lazo social, que tanto preocupaba a Durkheim. En la dimensión política, las formas de respuesta y de acción colectiva que prevalecieron, o aparecieron en un contexto de descomposición como el de la historia reciente en Argentina, mostraron el papel que jugaron tanto los actores tradicionales, como las nuevas formas de acción colectiva en la crisis argentina.

En este contexto de crisis resulta fundamental observar dos dimensiones del problema político; una de ellas se refiere a cómo surgieron nuevas formas de protesta de la sociedad civil que amenazaron severamente la vida política y, la otra, cómo el régimen político no mostró capacidad para plantear soluciones, sea por su debilidad, sea por su ineficacia e ineficiencia.

134

En el primer aspecto tendríamos a una serie de actores sociales, los tradicionales como los sindicatos, y los nuevos, personificados por los piqueteros y los cacerolazos.

Los sindicatos. Se trata de un actor tradicional en el sentido de que su organización y conformación está basada en su posición estructural en las relaciones sociales de producción. El gobierno de De la Rúa no tuvo ni poder ni capacidad para negociar con los sindicatos y la ministro de Trabajo, Patricia Bullrich, optó por una estrategia de confrontación con las cúpulas sindicales que contribuyó a los problemas de gobernabilidad de De la Rúa. No es casual que los gobiernos de Alfonsín y de De la Rúa terminaron sus gobiernos con un desborde popular generado por los saqueos. El gobierno de Duhalde fue, paradójicamente, un gobierno peronista muy débil frente a los sindicatos.

Los Piqueteros: los participantes de los piquetes, de los cortes de ruta (carreteras) y de los saqueos, remiten al mundo de la exclusión social; su eje estructurador es la democratización social, concretamente la superación de la pobreza y la exclusión.¹⁵⁵ Los cortes de ruta que se

¹⁵⁵M. A. Garretón, "La transformación de la acción colectiva en América Latina", *Revista de la Cepal, separata*. Abril 2002, p. 16.

vienen realizando desde hace unos años, y que se intensificaron en el 2001, son un modo de protesta destinado a presionar sobre las autoridades por medio de la perturbación del orden. La marginación se combina con la intervención de grupos partidarios o sindicales externos que cumplen una función estructurante y dirigente.

Habría que destacar que el movimiento de "los piqueteros" implica una nueva forma de acción, pero se debate si es o no política en tanto que hay quien destaca su "poderoso potencial antipolítico" y su "disgregación de lazos sociales", en el sentido de que la exclusión puede amalgamar individuos que se movilizan en diversas direcciones políticas sólo para satisfacer sus necesidades más apremiantes.¹⁵⁶ Por otro lado, están quienes se entusiasman con el movimiento de los "piqueteros" como modelo de organización de los excluidos del sistema económico y como el "futuro del activismo".¹⁵⁷

Los "caceroleros": Desde el mes de diciembre del 2001 la vida pública ha estado caracterizada por la irrupción de "los cacerolazos" como una nueva forma de movilización social que Cheresky califica de "inédita". El primer "cacerolazo" se produjo como reacción al discurso presidencial del 19 de diciembre, después de una jornada de saqueos a supermercados y comercios, y donde De la Rúa anunció el estado de sitio para combatir a "grupos enemigos del orden y de la República".¹⁵⁸

El descontento ciudadano, hasta entonces expresado en encuestas de opinión y el voto, adquirió una inédita presencia pública caracterizada por su negatividad, su reacción a las iniciativas de poder y la carencia de un reclamo específico —salvo el "Que se vayan todos los políticos". En ese sentido no reviste la forma de un movimiento social, aunque se plantea que se trata de la clase media que protesta porque 'le han metido la mano en el bolsillo', o se le explique como una participación democrática de mayor autonomía ciudadana, en ambas posiciones se excluye la dimensión política que amenaza las instancias de representación y mediación política. Además, hay varios niveles en esta compleja forma de movilización social y no puede ser interpretada

¹⁵⁶ Isidoro Cheresky, ...

¹⁵⁷ Gabriel Pasquini, "El poder secreto de la Argentina", entrevista a Naomi Klein, *La Nación*, 24 de marzo de 2002.

¹⁵⁸ Discurso presidencial publicado en *La Nación*, 20 de diciembre de 2001.

en un sólo sentido:

Desde el punto de vista político, el principal significado del cacerolazo es el de la ruptura con la clase política. En este sentido, como protesta dirigida a repudiar y a exponer a la clase política, es que el cacerolazo posee significación política, en tanto expresa un veto a las iniciativas gubernamentales y un cuestionamiento general a los gobernantes.¹⁵⁹ En el primer cacerolazo hubo un nivel relacionado con la imposición del estado de sitio. La sociedad cuestionó la legitimidad de ese presidente de enfrentar con medidas autoritarias una crisis a la cual él mismo había llevado a tal extremo. También existe un nivel relacionado con el "Corralito" y de reacción de la ciudadanía ante las restricciones financieras, vividas como una violación al derecho de la propiedad por aquel –el Estado– que debería garantizarlo. Cabe distinguir entre el primer cacerolazo (la madrugada del 20 de diciembre) y la multiplicación de esta modalidad de protesta, una completa atomización de los reclamos y hasta una especie de banalización del movimiento. Las Asambleas Vecinales indican una posible evolución deliberativa y de organización barrial del movimiento. Aquí queda expuesto el carácter comunitario de estos grupos que se identifican como "vecinos", la idea de ciudadanía reducida a su mínima expresión.¹⁶⁰

136

En cuanto a la relación entre esta nueva autonomía de la sociedad civil y el régimen democrático, algunos analistas son entusiastas:

la movilización urbana cuestionadora y pacífica constituye una extraordinaria ampliación del espacio público... Esta ampliación tiene la potencialidad de revigorizar el régimen democrático puesto que se trata también de una presencia en el espacio público que no predica en absoluto un cambio de régimen político sino que actúa en vistas a ejercer una influencia.¹⁶¹

No obstante, hay que evitar las posiciones mitificadoras de la sociedad civil. En el caso argentino, la capacidad de la sociedad civil, a través del cacerolazo, fue la de poner límites, la de decir "Basta" a una clase política cuestionada y deslegitimada. Sin embargo, la

¹⁵⁹ Cheresky, 2002.

¹⁶⁰ Cheresky, 2002.

¹⁶¹ Cheresky.

sociedad civil sin representación, sin rumbo, puede ser muy peligrosa para el régimen democrático, en palabras de José Nun:¹⁶²

Han transcurrido aquí demasiados años de arbitrariedades, de corrupción, de nepotismo, de desprecio por la justicia, de mafias a todos los niveles, de inseguridad en el trabajo o en la calle, de sálvese quien pueda, de impunidad y de premios a los pícaros como para imaginar que, de pronto y en medio de una descomposición social semejante, pueden florecer masivamente en la Argentina la solidaridad y los altos ideales. El malestar y la bronca no son los mismo que la voluntad de cambio y, mucho menos, democrática.

LA CRISIS POLÍTICA: CIUDADANÍA, PARTIDOS Y ELECCIONES

En los últimos años ocurrieron cambios en el sistema de partidos. La histórica división entre peronistas y radicales, como dicotomía bipartidista, ha quedado superada por una profundización de las facciones partidarias internas. Empero, la principal división es entre la clase política y la ciudadanía. Una de las dimensiones de la crisis es la completa descomposición de la representación política. En esta ruptura de la ciudadanía con “los políticos” cabe distinguir tres niveles:

- -Impotencia de la clase política frente a los poderes fácticos. Las políticas económicas aplicadas en la década de los noventa, con la instrucción del FMI y otras instituciones internacionales, han llevado a muchos argentinos a creer que sus políticos son incapaces de ejercer control sobre la economía y de defender los intereses de “la gente”. La idoneidad de los políticos está cuestionada, su “ineptitud” o falta de profesionalismo han contribuido a esta ruptura entre partidos y sociedad.
- -Frustración por incumplimiento de las promesas electorales. La sociedad vive esto como una estafa: El ejemplo de la promesa del “salariazó y la revolución productiva” de Menem es un clásico; sin embargo, la efímera coalición política que llegó al poder en diciembre de 1999 tampoco cumplió con las promesas de combatir el desempleo y la corrupción.

¹⁶² José Nun, “El enigma argentino”, *Punto de Vista*, número 71, Diciembre de 2001. (www.bazaramericano.com)

- -Indignación frente a la corrupción. La corrupción en sus innumerables variantes es la principal dimensión de esta ruptura de la sociedad con la clase política —v.g. fraudes, estafas, evasión, lavado de dinero, coimas, extorsión, cuentas en negro, despilfarro, “fondos reservados”, negociados, tráfico de influencias, asociación ilícita, etc.—.

Las sospechas y denuncias mediáticas, confirmadas en algunos casos por los procesos judiciales,¹⁶³ han fundamentado un escepticismo en la política. Afirmaciones como “todos los políticos son corruptos”, están profundamente enraizada en el sentido común y si bien la corrupción es uno de los “legados del menemismo”, su efecto es que desde entonces los tres poderes se encuentran bajo sospecha —jueces corruptos, jugosas “comisiones” vinculadas a las privatizaciones, “fondos reservados”, etc.— lo que empeoró cuando el gobierno de De la Rúa también se vio envuelto en escándalos que culminaron incluso con la renuncia del vicepresidente Carlos Chacho Álvarez.

El descontento de la sociedad por los efectos de las políticas económicas y la manera como han afectado al Estado, así como los problemas de la corrupción, se manifestaron de manera clara en las elecciones legislativas de 2001, que sentaron un cambio de escenario político para Fernando De la Rúa: el electorado expresó abrumadoramente su descontento con la clase política; las abstenciones (en un país donde el voto es obligatorio) pasaron del 22% en 1997, última elección legislativa, al 18.4% en la presidencial de 1999, al 26.3% del total del padrón en el 2001. Además, hubo un aumento “voto bronca” que engloba los votos en blanco, impugnados y nulos hasta alcanzar el 22% de los votos emitidos en 2001 (4,66 % en 1997 y el 6.6% en 1999). En 1997 el voto en blanco fue la opción de algo más de 840.000 argentinos; en el 2001 lo fue para cuatro millones de ciudadanos.¹⁶⁴

¹⁶³ El caso más visible implicó a Menem y varios ministros en el tráfico de armas a Croacia y Ecuador.

¹⁶⁴ Abstenciones y voto en blanco en las elecciones de 1997, 1999 y 2001.

	Elecciones legislativas 1997	Elecciones presidenciales y legislativas 1999	Elecciones legislativas 2001
Abstenciones y voto en blanco, impugnado o nulo	26,8%	25%	48%
Abstención	22,2%	18,4%	26%

LA CRISIS DE LEGITIMIDAD DEL GOBIERNO DE DUHALDE.

El 20 de diciembre de 2001 había renunciado Fernando De la Rúa, y como el cargo de vice presidente había quedado vacante tras la renuncia de Carlos Chacho Álvarez, siguiendo la línea sucesoria el presidente del Senado, el peronista Ramón Puerta asumió como presidente. Sin embargo, éste se apartó del cargo y el sucesor designado por la Asamblea Legislativa fue el gobernador peronista de San Luis, Luis A. Rodríguez Saa quien una semana después renunció al cargo por el aislamiento en el seno de su propio partido y las movilizaciones populares contra la corrupción, que encontraron en miembros de su gabinete otro blanco para sus protestas.

Tras la renuncia de Rodríguez, Ramón Puerta se negó a asumir nuevamente la Presidencia interina y, siguiendo la línea sucesoria, se hizo cargo de la misma el presidente de la Cámara de Diputados, Juan Carlos Maqueda. Entonces, el 1 de enero de 2002, la Asamblea eligió al peronista Eduardo Duhalde para terminar el período presidencial de De la Rúa, hasta finales del 2000, pero dado que accedió al poder por un canal indirecto e institucional —cuestionado— y electo por la Asamblea Legislativa, sin el voto popular, su legitimidad era limitada y tampoco intentó apelar al pueblo por medio del plebiscito.

Frente a la política de Duhalde, mayoritariamente rechazada, no se planteó ninguna alternativa. Esta ambigüedad la muestra la encuesta realizada por el CEOP (Clarín, 10 de marzo de 2002): "El presidente encontró un país fundido y está haciendo todo lo posible para sacarlo adelante" (69%), "cuando el presidente habla yo no le creo nada" (69%). Otra encuesta fue categórica: el 67% desaprobó la tarea presidencial, un 81% desaprobaba la tarea económica del gobierno, pero la mayoría prefirió que el presidente terminara su mandato (58%), mientras un 35% era favorable a que se convocara a elecciones anticipadas.¹⁶⁵

Tras cuatro meses de gestión, Duhalde sufrió un problema de gobernabilidad. Su gestión fue la de un gobierno basado en la provincia de Buenos Aires y tuvo problemas para negociar con los gobernadores

Voto en blanco, impugnado o nulo	4,6%	6,6%	22%
----------------------------------	------	------	-----

Fuente: Clarín 29/10/97, 15/10/01

¹⁶⁵ Gallup, La Nación, 14 de abril de 2002.

peronistas del interior, se encontró entre las exigencias de ajuste fiscal y las demandas sociales y de las provincias.

Esta compleja y en apariencia desordenada transición, que siguió a la renuncia de De la Rúa, respetó los canales institucionales establecidos en la Constitución lo que, con una mirada *muy optimista*, mostró una consolidación de la democratización política y de la vía institucional para la resolución de las crisis.

Esta situación plantea el problema de la importancia de la estabilidad política para el funcionamiento normal de los países. La estabilidad del Estado, en el modelo previo al Consenso de Washington era un valor central que permitió regímenes como el del PRI y las dictaduras militares. Ahora, la estabilidad aparece como una condición deseable pero no necesaria puesto que lo importante es el cumplimiento del modelo y los requerimientos de "Washington"; éstos, con el anterior modelo de Estado no siempre era posible. El argumento anterior conduce al problema de la legitimidad, entendida ésta como la otorgada por los ciudadanos para que el gobierno realice las acciones que los votantes quieren, o entendida como la sanción de los organismos internacionales a aquellos gobiernos que llevan a cabo sus propuestas.

140

En este contexto una pregunta en absoluto pertinente es si el régimen político¹⁶⁶ ha entrado en crisis, y en especial si es el caso con la democracia, a la que se podría caracterizar por ciertos principios o *ethos* y determinados mecanismos: soberanía popular, derechos humanos universales garantizados por un Estado de Derecho, sufragio universal para la libre elección de gobernantes, pluralismo político, cuya principal expresión aunque no la única, son los partidos, principio de alternancia en el poder, respeto de mayorías y minorías. Ello significa que la democracia es siempre una tensión en una sociedad entre principios éticos e instituciones creadas para encarnarlos y que, por lo tanto no tiene sentido hablar de definiciones minimalistas o maximistas de ella.¹⁶⁷

Algunos analistas hablan del "fracaso" de la democracia: "Qué puede concluirse de casi veinte años de experiencia democrática ... si

¹⁶⁶, que define "las relaciones y mediaciones institucionales entre Estado y Sociedad", y no cualquier tipo de mediación sino quién y cómo gobierna; la definición de ciudadanía, que supone la relación de la gente con el Estado; y la forma cómo se institucionalizan las demandas y conflictos sociales (Garretón, 2000b, p.21)

¹⁶⁷ Garretón, "Política y sociedad...", p. 21.

nos ha conducido a estos resultados: un país devastado, sin trama social ni productiva, sin instituciones, sin confianza en la política y en la justicia? Como mínimo, debe concluirse que fracasó.”¹⁶⁸ Otros, como Hilda Sábato, prefieren hablar de su agonía:

[...]esta democracia realmente existente ha erosionado las condiciones de existencia de la democracia representativa como forma de organización política [...] Con el Estado disuelto, el tejido social roto, la autonomía nacional perdida y la esfera política desdibujada como lugar de formulación de proyectos colectivos, los fundamentos mismos sobre los que se asienta la democracia representativa están quebrados.¹⁶⁹

Estas interpretaciones ven a la democracia, o bien como “democratización social” o como un medio para obtener otro fin, poniendo el acento en su legitimidad instrumental. Desde este punto de vista, el fracaso de la crisis de la democratización social es innegable. Mi argumento es, sin embargo, que lo único en Argentina que parece no estar en crisis es el “valor en sí”, de la democracia representativa. Sin embargo, la legitimidad —instrumental y de valor— de uno de los elementos políticos que la hacen posible: la representación partidaria y electoral,¹⁷⁰ se encuentra cuestionada de manera absoluta. Por otra parte, cabe destacar la fragilidad de las instituciones argentinas, no porque esté cuestionado el “valor en sí” del marco político-institucional establecido en la Constitución Nacional. Lo que está cuestionado son los actores concretos que encarnan estas instituciones: los jueces, los diputados y senadores, el presidente, los gobernadores, etc..

*

Retomando la cuestión inicial sobre si Argentina transita hacia algo nuevo, si esta crisis implica el paso a un nuevo modelo, la respuesta es negativa y pareciera que el país se encuentra en el peor de los escenarios posibles: “la permanente descomposición o inestabilidad

¹⁶⁸ Editorial “Argentina, una vez más entre lo viejo y lo nuevo”, *Punto de Vista*, número 72, Abril 2002.

¹⁶⁹ Hilda Sábato, “Democracia en Agonía”, *Punto de Vista*, número 72, abril 2002.

¹⁷⁰ Tomamos estos conceptos de Garretón, “Política y sociedad...”, pp. 71 -72.

y crisis sin una pauta nueva y clara de relaciones entre Estado, política y sociedad".¹⁷¹ Las posibilidades de conformación de un nuevo modelo en Argentina son muy limitadas.¹⁷² Este modelo debería implicar mayor autonomía y tensión complementaria entre sus componentes, combinada con elementos subordinados de la matriz clásica en descomposición y redefiniendo la política clásica y las orientaciones culturales.

El Estado que era el agente indiscutible de desarrollo, hoy aparece como el componente más debilitado, con una escasa autonomía frente a la sociedad, que mantiene vínculos característicos del modelo anterior. El Estado sigue teniendo sentido como el principal estructurador de la vida social (esto está a la vista cuando la ciudadanía demanda una mayor conducción estatal) pero, al mismo tiempo, sigue siendo visto como un medio para acceder a los recursos públicos, manteniendo vínculos clientelares entre Estado y sociedad.

A lo anterior se agrega una escasa autonomía respecto a los poderes fácticos, fundamentalmente las fuerzas transnacionales del mercado. El Estado argentino se encuentra entre las apremiantes demandas sociales y las exigencias de los organismos financieros internacionales (lo que Williamson denomina Washington), las calificadoras de riesgo, las empresas multinacionales, etc. Por otro lado, posee una débil autonomía respecto de la clase política que hace un uso arbitrario del Estado. En este contexto, no está claro cuáles serán las "nuevas formas de organización e intervención y la redefinición de sus relaciones con los otros actores de la sociedad."¹⁷³

En cuanto a la estructura de representación, el problema no es su autonomía sino su completa separación de la sociedad. La clase política, encerrada en sus reuniones partidarias, haciendo cálculos electorales, negociando cargos, está cada vez más alejada de la sociedad. El resultado ya no es "el ideologismo, la polarización y hasta el fanatismo" del pasado sino "la banalidad, el cinismo y la corrupción".¹⁷⁴ Cuando se reflexiona sobre el vaciamiento de la política, la ausencia de alternativas, el poco margen de maniobra en un contexto de globalización, el problema de la representación política resulta aún

¹⁷¹ Garretón, "Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina", *op.cit.*, p. 23.

¹⁷² Garretón, "La sociedad en que...", p. 119.

¹⁷³ Garretón, "Cambios sociales...", p. 35

¹⁷⁴ Garretón, "Cambios sociales..." p. 35

más grave: ¿es posible imaginar un proceso electoral en medio de esta crisis? ¿Para votar a qué candidato? ¿A qué partido? ¿Con qué programa? Y la respuesta es el abstencionismo.

La sociedad civil presenta una mayor autonomía frente a la política, sin embargo, el poder de la sociedad civil es un poder negativo, de veto, su capacidad se orienta a poner límites a la clase política. Pero esta sociedad civil no puede gobernar, ni puede proponer programas. En este sentido, desde el punto de vista político, la re-legitimación de la representación política –por vía de la renovación política partidaria, del surgimiento de nuevos actores, de la conformación de coaliciones y de señales claras de transparencia y responsabilidad– y la reconstrucción de la “tensión complementaria” entre el sistema político partidario y la sociedad resulta fundamental para la continuidad del régimen democrático.



Brasil: ¿Una posible excepción a la regla?



El estudio de la reforma del Estado, en el caso brasileño, sirve para mostrar cómo en su aplicación se siguieron los mismos pasos que en México y la Argentina. La agenda de la reforma, para ser aplicada, necesitó de los cuatro elementos sin los cuales no podía reorientarse el Estado, es decir, deuda externa inmanejable, inflación galopante, insuficiencia de recursos fiscales y presión de los organismos internacionales.

Brasil, en el contexto latinoamericano, representa el país no sólo con mayor extensión territorial, el de mayor población y el de contar con el mayor parque industrial de la región, sino el país con mayor capacidad para negociar su inserción en el mercado internacional. Asimismo, Brasil es el único país de la región en el que gobernantes y empresarios realizaron un esfuerzo conjunto para defender el modelo nacional-desarrollista frente al propuesto por el *Consenso de Washington* y, por último, es el único país que contó, a la postre, con una oposición capaz de disputar con éxito la dirección del Estado. La suma de los anteriores elementos ofrece una perspectiva de la importancia del país para la región entera; la suerte del Brasil, en buena medida influirá en la del resto de América Latina.

La crisis que finalmente desembocó en la reforma del Estado se inició a finales de los años setenta cuando empezaron los cambios que obligaron a desarticular la economía y el Estado tan arduamente levantados, bajo premisas nacionalistas, a partir de la crisis de 1929. La aspiración colectiva, se sostenía en el Estado, única entidad capaz de consolidar, en forma simultánea, una burguesía nacional, un mercado interno y un proceso exitoso de industrialización.¹⁷⁵

La manera de enfrentar los problemas de las crisis económicas de

¹⁷⁵ Octavio Ianni, *Estado y planificación económica en Brasil (1930-1970)*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1975. Celso Furtado, *El Brasil después del milagro*, trad. Stella Mastrangelo, México, FCE, 1983, (Colección Popular, 212). Cristina Menéndez y Mercedes Kerz, *Autocracia y democracia. Brasil un camino al MERCOSUR*, Buenos Aires, Belgrano, 1993. Thomas E. Skidmore, *The politics of military rule in Brazil, 1964-85*, Oxford, Oxford University Press, 1988.

fines de los setentas fue un regreso al fortalecimiento de las políticas proteccionistas tales como las representadas por el aumento de aranceles a las importaciones, incremento del carácter intervencionista del Estado, de los montos de la deuda externa y renovación del modelo de sustitución de importaciones.¹⁷⁶ Sin embargo, las medidas resultaron insuficientes como se mostró a principios de los ochenta cuando la deuda se disparó enormemente; los ajustes no funcionaron y ya en diciembre de 1979 se produjo una devaluación y se hincaron sucesivos ajustes que brindaban resultados en el corto plazo pero no resolvieron la recesión de 1981 que aumentó en 1982. Para resolverla se acudió a la ayuda externa del Fondo Monetario Internacional quien la condicionó al desarrollo de un programa de estabilización (1983-1984) que "inevitablemente profundizó y prolongó la recesión".¹⁷⁷

El Plan Cruzado comenzó a tener un éxito limitado en ciertas áreas en 1984.¹⁷⁸ Se orientó a la reducción del déficit fiscal; establecer una política monetaria austera; reducción de subsidios; desarrollar una política de control de precios; mejoramiento de los ingresos fiscales, además de establecer una oficina que vigilase el gasto del gobierno (COMOR).

LA NOVA REPÚBLICA Y LAS REFORMAS ECONÓMICAS

Alcanzar estas metas en un momento en el que el gobierno de los militares estaba en crisis y la ciudadanía reclamaba elecciones resultó empresa ardua sobre todo porque obligarían al nuevo gobierno civil a continuarlas. Con las elecciones de 1985, se inició la transición a la democracia que significará no sólo el fin del régimen militar, sino el principio de nuevos enfrentamientos políticos. El candidato opositor, Tancredo Neves, triunfante en esas elecciones, no pudo tomar posesión como presidente porque su muerte lo impidió. Su lugar lo ocupó el vicepresidente electo, José Sarney.

El gobierno de Sarney, débil políticamente por la ruptura en su partido, el fracaso de sucesivos programas económicos, así como por su incapacidad de realizar con éxito una reconversión industrial, tuvo

¹⁷⁶ Tyler, William G., "Stabilization, external adjustment, and recession in Brazil: perspective in the mid-1980s", *Studies in comparative International Development*, Summer 1996. pp. 5-33. Obtenido en EBSCO Publishing p. 7-8.

¹⁷⁷ *Ibid.*, pp. 12 y 13.

¹⁷⁸ *Ibid.*, pp. 15-16.

pocas opciones porque, a lo anterior, se añadió la inestabilidad de los mercados que no permitieron una coordinación entre los sectores, y por otra parte, la hiperinflación hizo prácticamente imposible la recuperación. En una situación así caracterizada, la oposición reclamó continuar apoyando las medidas pactadas con el FMI e iniciar nuevas reformas orientadas a la apertura comercial y a establecer ajustes en la economía. De esta manera el *Consenso de Washington*, pavimentó "el camino hacia la quiebra nacional y de la industria en la década de los noventa".¹⁷⁹ Pese a ello, la élite política realizó un importante intento por actualizar los mecanismos que habían permitido el desarrollo brasileño.

En 1985 Jaguaribe planteaba que el dilema planteado por la política de liberalización del Fondo Monetario Internacional (FMI) implicaba no atender las enormes desigualdades socioeconómicas y anular un modelo de desarrollo alterno, en un contexto de carencia de recursos e instrumentos adecuados para defender los intereses nacionales en el ámbito mundial; decía entonces:

Debemos añadir la particular situación de Brasil como país industrializado, pero todavía de forma incompleta, que carga en su centro gigantescas áreas de atraso y pobreza, lo que hace de él un país bastante singular en el escenario internacional. Se nos están imponiendo los costos de un desarrollo que todavía no conseguimos y nos están privando de los beneficios de un subdesarrollo que todavía no logramos superar.¹⁸⁰

En el fondo, el intento era construir una modernización imbuida de un propósito de equidad social.¹⁸¹ A esto habría que agregar las diferencias regionales que antes habían justificado la presencia de las administraciones militares¹⁸² y con la apuesta de que la industrialización y la modernización integraran a la nación.

El plan de estabilización de Sarney, Plan Cruzado, en un contexto

¹⁷⁹ Couhtinho, Luciano, "Overcoming crises resulting from adherence to the Washington Consensus: lessons from the Republic of Korea and Brasil, en ISSI 166/2000, UNESCO, 2000. EBSCO Publishing 2002. p. 520.

¹⁸⁰ Jaguaribe, Helio, "La posición de Brasil en los grandes conflictos de nuestro tiempo", en *Foro Internacional*, XXV (4), abril-junio 1985, pp. 362-371, p. 366.

¹⁸¹ Jaguaribe, p. 370.

¹⁸² Nichols, "Gobiernos civiles y militares frente a las desigualdades regionales en Brasil", en *Foro Internacional*, XXXI (4), abril-junio 1991, pp. 574-598. En realidad existe cierto consenso en cuanto a la identificación de la estructura regional de Brasil, fundada en una diferenciación

con inflación del 400% anual implicó un control de precios que, al ser retirado, ocasionó que los precios se dispararan. Igual suerte corrieron el Plan Bresser y el Plan de Verano que, al no cumplir los objetivos de reducir el déficit público, provocaron la falta de credibilidad, voluntad y apoyo,¹⁸³ así como la pérdida del apoyo para realizar las medidas fiscales necesarias para consolidar las reformas que intentaron preservar el legado varguista.

Entre 1986 y 1989, los integrantes del nuevo pacto nacional-desarrollista impulsaron el desarrollo de una reorientación política que permitiera a los empresarios participar *vis a vis* con el gobierno. En 1986 se lanzó el *Plan Cruzado* de estabilización económica y con él los propietarios y empresarios se organizaron de forma autónoma al Estado y a sus estructuras; se conformó así una nueva clase política renovada que expandió su actuación en la esfera pública y filtró su perspectiva a los medios masivos de comunicación.¹⁸⁴ En la nueva Constitución de 1988, el modelo nacional-desarrollista se consolidó jurídicamente quedando definido como el esquema que debería adoptar el Estado y se convirtió en una trinchera para la defensa de las bases protegidas por el Estado benefactor. Esto, en un momento en el que la transnacionalización y la ideología neoliberal conquistaban el ámbito mundial, los países socialistas se colapsaban y se asistía al fin de la Guerra Fría. Las tensiones entre el modelo nacional-desarrollista y el propuesto por el *Consenso de Washington* no se hicieron esperar. Los distintos programas impulsados por la ideología nacional-desarrollista tuvieron como consecuencia inmediata desatar la hiperinflación y, con ella, la discusión sobre sus altos costos sociales. Un ejemplo, Brasil se

caracteriza por tener un gran número de personas viviendo en extrema pobreza y con una notoria inequidad en la distribución del ingreso...el promedio de ingreso *per cápita* sobrepasa al de la mayoría de

topográfica, económica y étnica. En el Norte se agrupan los estados de Pará, Amazonas y Poce; en el Noreste están Pernambuco, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pijauí, Alagoas y Rio Grande do Norte; en el Este se encuentran Minas, Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo y Segipe; en el Sur están São Paulo, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul, y en el Oeste, Goiás y Mato Grosso así como la capital, Brasilia.

¹⁸³ Cardoso, Eliana y Dantas Daniel, "Brazil" en *Latina American Adjustment, How much has happend*, John Williamson editor, p. 129.

¹⁸⁴ Sallum Jr, "Brasil bajo Cardoso: neoliberalismo y desarrollismo", en *Foro Internacional*, XL (4), octubre-diciembre 2000, pp. 743-775. p. 747.

los países africanos y asiáticos, aún así la extrema pobreza persiste como un resultado de una distribución del ingreso inequitativa. En el contexto brasileño es imposible mirar a la pobreza sin considerar la redistribución como una potencial solución.¹⁸⁵

En una visión panorámica podría plantearse que las etapas de la aplicación de las reformas económicas, con sus resultados básicos, son las siguientes:¹⁸⁶

1984-1989	Crecimiento irregular con inflación que crece y se detiene, antes y después del Plan Cruzado
1990-1993	Recesión resultante del fracaso de los planes Collor I y II con el inicio de la apertura económica
1994-1998	Estabilización con el Plan Real, altas tasas de interés y moneda sobrevaluada
1999-2000	Crisis de intercambio y recuperación precaria

HACIA LA DESESTATIZACIÓN DEL BRASIL

151

Pese a que José Sarney se comprometió a privatizar y reformar el sector público, su gobierno no desarrolló un programa sistemático y las ventas fueron más bien erráticas; en la práctica llevó a cabo medidas que resultaron en una expansión de la intervención del Estado en sectores de vanguardia —v.g. computadoras— y en el control de salarios y precios como herramientas para estabilizar la economía. Además, el sector paraestatal se convirtió en un instrumento para afianzar la política económica.

Entre 1981 y 1987 se vendieron 35 pequeñas empresas, la mitad responsabilidad de la administración de Sarney. En 1988 el panorama se oscureció por la renuncia del secretario ejecutivo del Consejo Interministerial para la Privatización, David Moreira; el nuevo secretario fortaleció la privatización a través del *Conselho Federal de Desestatização* —marzo de 1989— y luego, en agosto, con el Consejo General para la Privatización. Se planteó la desincorporación de 100,

¹⁸⁵ Cardoso, *Op. cit.*, pp. 149-151.

¹⁸⁶ Tomada de *Ibid.*, p. 525.

varias de ellas de reciente creación. Se vendieron seis empresas, quince estaciones de radio y diversas acciones, el monto obtenido alcanzó los 479 millones de dólares.¹⁸⁷

Al igual que en México, las privatizaciones de empresas del sector paraestatal fueron el primer paso para desestatizar la economía. Para mediados de 1989 “México y Brasil habían vendido empresas por aproximadamente el mismo valor total, pero en México eran cientos, mientras que en Brasil eran docenas...”;¹⁸⁸ aquellas empresas cuya venta implicaba altos costos políticos —Petrobrás o PEMEX— no fueron desincorporadas.

La privatización fue pregonada, al igual que en los otros países de la región, como una posible salida al caos fiscal y a los aprietos en la balanza de pagos. Se consideró que con ella se aminorarían las restricciones financieras del Estado mientras se promovería la inversión privada en empresas descapitalizadas.¹⁸⁹

El mismo tipo de ambigüedad que hubo entre el gobierno de Sarney y los empresarios respecto de las privatizaciones, permeó la plataforma del nuevo presidente Collor de Melo. Éste, debido a su meteórico ascenso en la campaña presentó una plataforma electoral imprecisa; su popularidad se debió a los ataques moralistas contra burócratas y políticos sin tocar los problemas de fondo. Su candidatura se consideró anti-partidos y anti-Estado.¹⁹⁰ La misma ambigüedad, por otra parte, también estuvo presente en los demás partidos políticos brasileños.¹⁹¹

Con la elección de Collor, y luego la de Cardoso, queda finiquitada

¹⁸⁷ Ross Schneider, “La política de privatización en Brasil y México”, en *Foro Internacional*, XXX (1), julio-septiembre 1990, pp. 5-37, p. 6.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 20. Según el autor, existen tres categorías que explican las motivaciones que inciden sobre las élites estatales en lo que toca a la privatización: 1. ideológicos, que responden a la tendencia neoliberal de reducir al Estado y favorecer al mercado, para depositar las relaciones económicas a la disposición de las “fuerzas del mercado”; 2. partidistas, que suponen la creación de adeptos o que responden a la búsqueda por minar el apoyo que poseen los oponentes, y, finalmente, 3. pragmáticas, donde se sugiere que la privatización reporta ahorros debido a que la empresa implica un desperdicio innecesario de recursos administrativos, así como atacar y desarticular las bases sociales de la izquierda, a la manera en que la inglesa Thatcher hizo con el Partido Laborista y los sindicatos. Ross Schneider sitúa los casos de México y Brasil en este tipo de motivación.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 18.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 32.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 31.

la Era Vargas, entendida como un sistema de dominación estatal enraizada en la sociedad y en la economía, que se desarrolló por más de medio siglo y que fue el centro articulador de la sociedad brasileña y el motor de la industrialización. Su desgaste estuvo marcado por las transformaciones económicas internacionales, así como por el surgimiento de movimientos y formas de organización autónoma en diversos sectores sociales.

Su crisis terminal se inició en 1983 y se vinculó, en lo económico, al enorme crecimiento de la deuda externa. En lo político, estuvo vinculada a la disociación entre representantes y representados, al fraccionamiento y radicalizaron en torno a ideas y propuestas referidas a la relación que debía existir entre capitales privados locales frente a capital internacional; sector público frente al privado, nacionalismo desarrollista y neoliberalismo. Estas grietas, si bien favorecieron el derrocamiento del autoritario régimen militar, también debilitaron el legado varguista del cual los militares se sentían depositarios.

La crisis de hegemonía y la inestabilidad económica continuaron sin solución a lo largo de la década de los ochenta y en los inicios de los noventa: agravamiento de las dificultades internacionales, gigantesco incremento de la deuda externa; aumento de las presiones estadounidenses a favor de la liberalización económica; explosión de movimientos sociales y de organizaciones populares, de clase media y empresarios que impulsaron la consolidación de la democracia política y redujeron de manera drástica el ámbito de maniobra de los dirigentes del Estado para delinear las salidas de la crisis.

Frente a las soluciones dentro del marco de referencia desarrollista, que intentó recobrar la autoridad del gobierno sobre el Estado y de éste sobre la sociedad y el empresariado, en su conjunto, comenzó a combatir el intervencionismo estatal, a abogar por la desregulación, la apertura al capital extranjero y el inicio de un ciclo de privatizaciones para minar el sector económico paraestatal. Sin embargo, el giro ideológico del empresariado dio pocos resultados a corto plazo. Se enfrentó a los asalariados organizados, a los trabajadores del Estado, particularmente los de las empresas públicas, antiguos aliados del pacto nacional-desarrollista que componían un movimiento ideológico centrado en la defensa de lo "nacional" y de lo "estatal". Este movimiento, por otra parte, se identificó en general con los partidos de "centro-izquierda" y de "izquierda". Esto explica el reconocimiento, en

la Constitución de 1988, del derecho de sindicalización de los servidores públicos. Decenas, posteriormente, cientos de organizaciones formadas por ellos ingresaron en la Central Única de Trabajadores (CUT), con lo que la orientación estatista y nacionalista se reforzó.¹⁹²

Por su parte, las organizaciones empresariales fueron incapaces de traducir su crecimiento sociopolítico en fuerza político-institucional. Derrotadas en el Congreso Constituyente con el aumento de las limitaciones al capital extranjero, la ampliación del control estatal sobre el mercado en general, y con la multiplicación de los mecanismos de protección social a los servidores públicos, no pudieron articular una representación institucional capaz de impulsar las políticas neoliberales.

COLLOR O LA APERTURA: MARZO 1990-SEPTIEMBRE 1992

En las elecciones de 1990 la victoria de Fernando Collor significó el triunfo del antiestatismo y de la facción que pregonaba el ingreso del país en el Primer Mundo con base en la modernización tecnoeconómica. Sin embargo, el enorme porcentaje de votos destinados a Luiz Inácio da Silva, Lula, reveló la popularidad de su proyecto de desarrollo democrático y 'distribucionista', en contraste con el escaso respaldo popular al modelo liberal e internacionalista del empresariado.

El gobierno de Collor contribuyó a dismantelar la estructura institucional legado por los gobiernos nacional-desarrollistas; la liberalización y apertura económica de Brasil se tradujo en diversas iniciativas; entre ellas destaca la supresión de las barreras arancelarias a las compras al exterior y la implementación de un programa orientado a la reducción progresiva de los aranceles a la importación, en un plazo de cuatro años. Las tarifas aduanales promedio pasaron de 31.6% en 1989, a 30% en septiembre de 1990, 23% en 1991, 19% en enero de 1992 y 13.2% en julio de 1993.¹⁹³

En forma paralela se echó a andar un plan de desregulación de las actividades económicas y privatización de empresas paraestatales desprotegidas constitucionalmente con la finalidad de estabilizar las finanzas. No menos significativo, por otra parte, que como respuesta a

¹⁹² *Ibid.*, p. 748.

¹⁹³ Sallum Jr, *Op. cit.* p. 749.

la política de integración regional, se materializó la conformación del MERCOSUR (1991), bajo la premisa de ampliar el mercado para la producción doméstica de los países que la integraban.

El gobierno de Collor enfrentó el mismo dilema que sus antecesores y en su respuesta, buscó establecer una estructura industrial amplia e integrada en el país, en la que el papel del Estado fuese el de un velo protector frente a la competencia exterior y motor de desarrollo industrial de la empresa privada nacional; tal iniciativa pretendía convertir el parque industrial doméstico en un sistema industrial transnacional. Como resultado de la reorientación estratégica de Collor las instituciones del modelo desarrollista fueron duramente golpeadas. Sin embargo, la injerencia liberal fue insuficiente para concatenar un nuevo pacto necesario para librar la crisis de la hegemonía, iniciada desde 1983. De hecho, el Plan Collor atacó a las clases propietarias, es decir, el sector más receptivo de la nueva estrategia de desarrollo. Para estabilizar la moneda, la seguridad jurídica de la propiedad privada fue puesta en juego; se congelaron los precios y redujeron parte de los subsidios financieros del empresariado y la clase media. Collor, al pretender ejercer el poder dissociado de la clase política, provocó el agravante de la crisis.

155

El gran salto, el cambio sustancial en la economía brasileña, ocurrió en 1992 cuando se abrió el mercado y se eliminaron la mayor parte de las barreras existentes para las importaciones. Estas acciones estuvieron acompañadas de la privatización de las empresas estatales y de la eliminación de los requisitos de propiedad nacional en las empresas.¹⁹⁴ La contraparte consistió en abrir las fronteras a los países vecinos y crear un mercado regional.

Otro cambio, más profundo, ocurrió en 1995, cuando con el objetivo de corregir los impedimentos que existían para el crecimiento económico, se tomaron las medidas para atraer la inversión extranjera. Este fue el momento culminante para los cuadros que se habían formado en los principales centros académicos internacionales y que se habían desempeñado en bancos o en organizaciones financieras y consultorías como Arthur Andersen, Mckinsey, Goldman Sachs y Meryll Lynch.¹⁹⁵

El conjunto de medidas tomadas por Collor antes de su

¹⁹⁴ Pires - O'brien, Joaquina, "Brazil 501" en *Contemporary review*. EBSCO Publishing 2002. p. 9.

¹⁹⁵ Ididem.

defenestración, fueron publicitadas por los medios internacionales como éxitos; sin embargo, los medios noticiosos sólo hablaban de los vencedores, nunca de los perdedores. Coutinho, en un balance de las reformas señala que el:

éxito que tuvieron las reformas de estabilización se debió sin duda al flujo de capitales que llegaron en los años noventa, apoyados en medidas como las tasas fijas de intercambio, procesos de crecimientos con sobrevaluación de la moneda, balanza comercial deteriorada condujeron a una declinación de partes importantes de la industria local.¹⁹⁶

ITAMAR FRANCO (OCTUBRE 1992-DICIEMBRE 1994)

Tras la caída de Collor, antes de que terminase su periodo, Itamar Franco desempeñó provisionalmente la presidencia en medio de una aguda inestabilidad política y económica marcada, por otra parte, con la creciente popularidad del candidato a la presidencia de la izquierda. Para resolver la crisis de la hegemonía, generada desde el principio de la década de los años ochenta, se tuvo que dar un impulso a las reformas. A pesar de las objeciones hechas por Itamar Franco, el reformismo liberal se había sembrado ya entre las fuerzas político-partidarias que sustentaban su gobierno, lo que volvía inaceptable un repliegue para retornar al nacionalismo desarrollista:

Por un lado, estas nuevas condiciones restringían las posibilidades de diseñar una 'salida para la crisis'; por el otro, el crecimiento del prestigio popular de las oposiciones, impulsado por la inestabilidad política y económica del gobierno de Itamar Franco, recomendaba que las fuerzas gobiernistas eliminaran la causa que favorecía al adversario y se combinaran para enfrentarlo, so pena de naufragar, como al final de la *Nova República*.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Coutinho, *Op. cit.*, p. 521-522.

¹⁹⁷ Sallum Jr, *Op. cit.*, p. 752.

LOS AÑOS DE LA SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS: EL PRIMER PERIODO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Fernando Henrique Cardoso orientó su administración en dos líneas básicas. Por un lado, apuntaló el proceso de transición político-institucional cuyo derrotero fue la democracia. Por el otro, desarrolló un programa de gobierno cuyas implicaciones fueron la etapa terminal de la Era Vargas. De suerte que, dentro de los márgenes de las reglas de una democracia política, se propuso transformar elementos que articulaban las relaciones entre el poder político, la sociedad y la economía desde el periodo del Estado Nuevo.¹⁹⁸

Desde la campaña electoral de Cardoso se pudo observar que lo guiaba un doble impulso. Uno, expresión de su voluntad personal y otro, expresión de poderosos empresarios y economistas, estructuralista; en función del primero, el nuevo presidente articuló el *Plan Real* que lo llevó a la presidencia. En éste resaltaba su *voluntad* para controlar una economía inmersa en el caos y de esa forma conseguir el favor popular. De acuerdo con el segundo, el *Plan Real*, gestado por las nuevas élites dominantes para propiciar una coalición que garantizara la permanencia del programa de estabilización hegemónico, con la mirada centrada en el capitalismo mundial, convertiría a Cardoso en demiurgo de las tendencias estructurales. La coalición electoral que lanzó a Cardoso representó un nuevo bloque hegemónico que puso fin, se reitera, a la Era de Vargas.¹⁹⁹

En la crisis de hegemonía que se ventiló en las elecciones que llevarían a Cardoso a la presidencia, la negociación entre partidos de centro y de derecha, giró en torno a la plataforma electoral que debía dar continuidad de las reformas liberales del entonces ministro de Hacienda.

Las condiciones fiscales mínimas para la estabilización —el Fondo Social de Emergencia, votado por el Congreso en febrero de 1994—; la institución de una moneda paralela (la unidad de referencia variable, URV), como unidad de cuenta y la sustitución, el 1° de julio de 1994, de

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 743.

¹⁹⁹ Sallum Jr, *Op. cit.*, p. 748.

la URV por el real. De esta manera, el enfoque predominantemente neoliberal que se expresó desde el Plan Cruzado y que había servido para articular a los partidos de centro y de derecha en torno a un proyecto común de conquista y reconstrucción del poder del Estado, se declaró triunfante.

En lo que toca al ambiente geopolítico, la elección de Fernando Henrique Cardoso para la presidencia en la primera vuelta, significó la integración de un Congreso Nacional en el cual la coalición victoriosa tenía una generosa mayoría y sirvió, además, para que los aliados políticos del presidente de casi la totalidad de las entidades federativas, obtuvieran la victoria.

El advenimiento del gobierno neoliberal de Cardoso y sus implicaciones en lo que toca al giro del modelo de desarrollo y la conformación de un nuevo bloque hegemónico, se reflejó en su gestión, que cubrió un periodo superior del mandato oficial. Brasilio Sallum Jr. considera que de hecho, su mandato comenzó con el lanzamiento del Plan Real, antes de la toma de posesión del presidente, y terminó ya en su segundo mandato, el 15 de enero de 1999.²⁰⁰ Un poco a la manera de Menem, su figura ocupa la década entera.

158

En el gobierno de Cardoso destacaron las siguientes políticas:

- El Estado no desarrolló funciones empresariales, éstas fueron transferidas a la iniciativa privada.
- Las finanzas estatales fueron equilibradas y los estímulos directos a las empresas privadas fueron brindados moderadamente;
- No se concedieron más privilegios a ciertas categorías de servidores públicos;
- La administración pública en vez de funciones empresariales, se orientó de manera consistente a políticas sociales;
- Brasil amplió su integración con el exterior, pero fue prioritaria la expansión del MERCOSUR. Tales iniciativas revelan la consecución de un neoliberalismo moderado.

Destacaron también las iniciativas para modificar institucional y patrimonialmente la relación entre el Estado y el mercado con el objeto de minar algunos de los sostenes legales del Estado desarrollista; para reducir la participación estatal en la economía y, por último, ofrecer el mismo trato a las empresas de capital nacional y de capital extranjero.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 754.

Estas iniciativas significaron reformas constitucionales con el fin de permitir:

- 1) El fin de la discriminación constitucional contra empresas de capital extranjero,
- 2) El traspaso a la Unión del monopolio de explotación, refinación y transporte de petróleo y gas, antes en manos de la PETROBRÁS, para que se convirtiera en concesionaria con pequeñas regalías en relación con otras concesionarias privadas,
- 3) La legitimación para que el Estado concediera los derechos de explotación de todos los servicios de telecomunicaciones (teléfonos fijos y portátiles, satélites, entre otros) a empresas privadas.

A las reformas constitucionales, se sumó el estímulo que Cardoso dio al Congreso para la aprobación de una ley complementaria que regulaba las concesiones de servicios públicos a la iniciativa privada —electricidad, carreteras, ferrocarriles, entre otros—. Asimismo, consiguió la aprobación de una ley de protección a los derechos de propiedad industrial. Preservó el programa de apertura comercial y, basado en la legislación que permitía y regulaba la venta de empresas estatales desde el período de Collor y en las reformas constitucionales promovidas desde 1995, ejecutó un amplio programa de privatizaciones y de concesiones, tanto en el ámbito federal como en el estatal.

159

El proyecto reformista de Cardoso se implementó sin grandes aspavientos por parte de la oposición:

...las medidas legislativas fueron aprobadas con facilidad por el Congreso Nacional, a pesar de la oposición de la minoría de izquierda, plantada tras las banderas de la defensa del 'patrimonio público' y de la 'economía nacional'. Y las privatizaciones y concesiones fueron realizadas con gran éxito y apoyo popular a pesar de las escaramuzas jurídicas promovidas por las organizaciones de izquierda y sus simpatizantes.²⁰¹

A pesar de que el advenimiento de Cardoso a la presidencia implicó también la instauración de un nuevo bloque hegemónico, esto no significó el fin de las diferencias y contradicciones políticas e ideológicas ya que, por un lado, se troqueló en forma definitiva el

²⁰¹ *Ibid.*, p. 756.

fundamentalismo doctrinario del neoliberalismo y, por otro, se realizó un esfuerzo para incorporar parte del legado anterior representado por el liberal-desarrollismo.

Para la corriente neoliberal fue prioritario estabilizar los precios mediante políticas tales como mantener el cambio sobrevaluado, para así estabilizar los precios internos; continuar la apertura comercial; renovar el parque industrial instalado para maximizar la competitividad de las exportaciones; asumir una política de altos intereses para atraer capitales extranjeros y mantener sano el nivel de reservas internacionales impulsar un ajuste fiscal basado en la recuperación de la carga tributaria y, por último, eliminar estímulos directos a sectores específicos de la economía pues, de acuerdo con el programa, el Estado debía centrarse en la preservación de la competencia, con base en la regulación de las actividades productivas, particularmente de los servicios públicos. Esta serie de medidas muestran un neoliberalismo "abrasileñado"; veía en la sobrevaluación un medio pertinente para presionar a las empresas nacionales en la búsqueda de patrones internacionales de eficiencia. Sin embargo, sus resultados en lo que toca al comercio fueron cuestionables, pues en noviembre de 1994 el déficit comercial apareció y en diciembre superó los mil millones de dólares.

160

EL SEGUNDO PERIODO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

De marzo de 1995 a fines de 1998 el gobierno de Cardoso tomó medidas compensatorias de cara a los resultados potencialmente negativos del neoliberalismo adoptado. Entre estas medidas destacan la renegociación de las deudas agrícolas, la adopción de programas especiales de financiamiento para determinados sectores industriales, así como para pequeñas y medianas empresas. Parte de esas medidas propiciaron que se preservara y reestructurara el sistema económico nacional y el de sectores específicos como el textil y el de calzado. Es importante subrayar que una buena parte de estas medidas se inspiró en el liberal-desarrollismo, con lo cual se reeditó, ahora bajo el sello liberal, el desarrollismo de los años cincuenta a setenta.²⁰²

A diferencia del sentido estatizante del modelo desarrollista, la nueva

²⁰²*Ibid*, p. 759.

política buscó la ampliación de diversas actividades productivas, desde la agricultura hasta los servicios, no para fortalecer un sistema industrial integrado en el país, sino para proporcionar a los productores locales una participación significativa en el sistema económico mundial. Se trató de un desarrollismo limitado por el molde liberal, en el que las políticas industriales sectoriales se vieron beneficiadas, en la medida en que éstas fuesen limitadas en lo temporal y en lo que a subsidios se refiere. Semejantes políticas compensatorias tenían en la mira no la sustitución de importaciones, sino el incremento de la competitividad sectorial.

La tendencia liberal-desarrollista manifestó el eclecticismo de la política económica brasileña. Los miembros del bloque hegemónico que respaldó esta vertiente ideológica alterna, fueron, entre otros, el ministro José Serra y los ex ministros Luiz Carlos Mendonça de Barros y Luiz Carlos Bresser Pereira, así como el secretario de Política Económica José Roberto de Barros Mendoza, posteriormente secretario de la CAMEX (Cámara de Exportación). Fuera de estos funcionarios gubernamentales, la tendencia también incluye a una considerable cantidad de economistas, con Antonio Delfim Netto al frente; y periodistas como Luiz Nassif y Celso Pinto, especializados en temas de economía. El sello neoliberal que dominó la política macroeconómica desequilibró de manera alarmante la economía nacional frente al sistema financiero mundial. Esa situación reafirmó los lazos de dependencia de aquella frente a los mercados y finanzas internacionales, pues fue necesario solicitar cuantiosos préstamos de capital extranjero para equilibrar la balanza de pagos.

Los empresarios paulistas, opuestos rotundamente a la política de Cardoso, vieron que los ataques especulativos, semejantes a los que antecedieron la crisis mexicana de 1994 y de Asia en 1997 cuestionaban duramente la estrategia de estabilización financiera que privilegió la esfera financiera frente a las actividades de producción y comercialización de bienes y servicios que ellos representaban. Sin embargo, el gobierno de Cardoso antes que buscar afinidades con la burguesía paulista, o incluso con una etérea modernidad de mercado representada por los paulistas, buscó alinearse con el capitalismo mundial *financierizado*. Con Cardoso, la empresa privada nacional dejó de ser el núcleo privilegiado de las políticas del Estado:

...Lo que se reivindica en las asociaciones empresariales no es privilegiar las empresas nacionales, sino reducir sus desventajas competitivas igualando sus condiciones –tributarias, de tasas de interés, de infraestructura, etc.– con respecto a aquellas de que disponen las extranjeras.²⁰³

En realidad, esta orientación igualadora fue asumida desde el gobierno de Collor, cuando se autorizó al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) para financiar empresas extranjeras cuando captaran recursos externos. A pesar de que la industria fue el sector más protegido durante la Era Vargas, en su versión liberal no fue así, debido en gran parte a los movimientos campesinos en el marco de una dramática devaluación de la propiedad territorial como fuente de apropiación de riqueza (se devaluó cerca de un 45%). El Movimiento de los Sin Tierra (MST), la Confederación Nacional de los Trabajadores en Agricultura (CONTAG) y la Iglesia, presionaron para que se desarrollase, durante los cuatro primeros años del gobierno de Cardoso, un amplio programa de reforma agraria:

162

...El programa no se limitó a ejecutar un gran número de expropiaciones ni a establecer asentamientos [cerca de 193 667 entre 1995 y 1997], sino que también se impulsó un conjunto de reformas institucionales que buscaban ampliar la tributación sobre la tierra improductiva y aumentar la intervención del poder público en la estructura de la propiedad de la tierra...²⁰⁴

Tales concesiones indican la enorme capacidad de resistencia de la vieja estructura agraria y de sus representantes, incluso prescindiendo del apoyo del poder ejecutivo y más portavoces explícitos.

A pesar de la oposición y de su innegable costo político del seguimiento de la estrategia neoliberal, ésta imperó en la década de los noventa. El 17 de julio de 1996, un año y medio después de que comenzara a tramitarse el proyecto de seguridad social, el gobierno sufrió varias derrotas importantes en la Cámara de Diputados, al grado de haber sido necesario confiarle al senador Beni Veras la misión de "recomponer" el proyecto en el senado, para hacer, de la Cámara,

²⁰³ *Ibid.*, p. 764.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 766. El impuesto territorial rural (ITR) se modificó en 1996.

tabla rasa.

La lentitud del trámite y de la creciente disolución de la reforma de la seguridad social, causaron pesimismo respecto al ajuste fiscal, así como sobre la posibilidad de vencer las dificultades opuestas al avance de la reforma administrativa que afectaban los grandes aumentos del gasto público derivados de los reajustes salariales concedidos en 1994 por Itamar Franco y varios de los gobernadores al final de su mandato. Sin embargo, aunque este sólo sea un ejemplo, la continuación del neoliberalismo significó la única opción gubernamental:

...para la Presidencia de la República, la preservación del fundamentalismo neoliberal significaba un medio decisivo para asegurar el control necesario sobre el sistema político, ante la perspectiva de tener que poner en marcha la pesadísima agenda de reformas institucionales que constituía el núcleo duro del programa del gobierno.²⁰⁵

El objetivo primordial del gobierno de Fernando Henrique Cardoso no fue preservar la estabilidad monetaria sino cambiar el canon de desarrollo brasileño; este significaba que el programa del nuevo gobierno necesitaba reformar parte de la Constitución de 1988 y modificar aquellas leyes que encarnaban, de modo institucional, el remanente del varguismo.

Las reformas fueron numerosas y de difícil aprobación; el gobierno dedicó la mayor parte de sus energías a la lucha en la "arena político-institucional".²⁰⁶ En ésta, la coalición victoriosa en 1994 contó desde sus inicios con una posición política poco común para realizar sus objetivos. El presidente electo consiguió la consolidación de su mayoría parlamentaria al incorporar a la coalición original al mayor partido brasileño (PMDB).²⁰⁷

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 769.

²⁰⁶ El autor distingue tres arenas de disputa por el poder según los distintos tipos de recursos políticos empleados: 1) la arena institucional donde los actores usan los recursos derivados de las posiciones institucionales que ocupan; 2) la arena de la influencia en la que los actores compiten entre sí usando como recurso su capacidad de convencimiento (espacio en los medios de comunicación masivo, liderazgos locales, etc...) y finalmente, 3) la arena de coerción, en la que los actores políticos usan medios físicos para conseguir sus objetivos (huelgas, marchas, *lockouts*, fuerzas paramilitares, etc...) *Cfr.* Sallum, p. 769, n. 40.

²⁰⁷ Partido del Movimiento Democrático Brasileño. La coalición victoriosa se compuso de: Partido de la Social Democracia, Partido del Frente Liberal, Partido Laborista [Trabalhista] Brasileño.

En el año 2001, como consecuencia de su vinculación con la economía argentina, la moneda se devaluó en cerca del 40% lo que, aunado a los movimientos internacionales y el crecimiento de la deuda, produjo un severo efecto que terminó por hacerle perder la presidencia al partido de Cardoso y pese a la mostrada capacidad de la economía para crecer hacia el mercado externo y en condiciones más sanas que las mexicanas²⁰⁸, el país mostraba que no había superado la crisis.

Hakim, presidente del Diálogo Inter-Americano, afirmaba en 2002 que Brasil necesitaba abrir su economía aún más, descartar los impedimentos al comercio y dar un nuevo énfasis a las exportaciones de manera que pudiera ser globalmente competitivo.²⁰⁹ La relación con Estados Unidos y culminar las asignaturas pendientes de la reforma del Estado se convertirían en piezas fundamentales para el devenir brasileño.

LA OPOSICIÓN

164

Brasil es el único sistema político de los estudiados que contó, a la postre, con una oposición capaz de competir, con éxito, por el favor del electorado. El triunfo de la oposición se produjo después de tres intentos fallidos. La victoria de Cardoso sobre Lula mostró la fuerza de una coalición política que además del Ejecutivo Federal, controló ambas Cámaras y tuvo gran presencia en el conjunto de la Federación. No sólo tenía los votos de la propia coalición, sino también los votos del Partido Popular Brasileño (PPB), situado a la derecha de la alianza oficial. En contraste, las fuerzas de izquierda, teñidas de un nacionalismo estatista, orientado hacia la reconfiguración del proyecto nacional-desarrollista y a la protección de las masas populares, sólo conquistó una pequeña proporción, la quinta parte de los escaños de la Cámara de Diputados y menos lugares en el Senado; así como algunos gobernadores que, posteriormente, se mostraron favorables al proyecto de Cardoso.

La holgada ventaja de Fernando Henrique Cardoso se explica, en parte, por su propio prestigio como notable intelectual de proyección internacional. En parte también se explica por sus relaciones políticas

²⁰⁸ Hakim, Peter, "Two ways to go Global", en *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 1, enero/febrero 2002. p. 149.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 161.

que lo apoyaron a él y a su programa. Por último, no debe olvidarse el apoyo que le brindaron los medios de comunicación masivos y del grueso de los "formadores de opinión". Aquellos y éstos se adhirieron desde tiempo atrás a la perspectiva liberal e internacionalizante que caracterizó al nuevo bloque hegemónico. El presidente fue arropado por los medios quienes le dieron una proyección positiva. Sin embargo, para evitar una relación mecánica entre ambos, es necesario señalar que la armonía entre los medios de comunicación y el gobierno depende del grado en que las masa de consumidores de esos medios se muestre receptiva a las políticas gubernamentales. La posición dominante del gobierno y del presidente estuvo siempre perfilada por la simpatía de la mayoría de la población. Se trató de un fenómeno que, como aseguro Sallum Jr., derivó de la estabilidad de precios conseguida con base en el Plan Real y de la consiguiente mejoría temporal de las condiciones de vida.

Frente a su escaso éxito inicial los representantes de la oposición supieron ampliar su base al actuar en forma coherente y representar un obstáculo leal al gobierno, además de defensores de los movimientos y las organizaciones que demandaban al gobierno mayor atención a los problemas sociales.

El gobierno, por su parte, procuró reducir las posibilidades de que la oposición actuara tratando de derrotar políticamente a la Central Única de los Trabajadores (CUT), nacida en el seno del Partido de los Trabajadores al que se mantuvo vinculada. Durante los primeros meses de 1995, adoptó una posición intransigente y legalista para derrocar la huelga de los sindicatos petroleros. La paralización que exigía, entre otras cosas, el cumplimiento de promesas salariales, hechas durante el periodo de Itamar Franco, se prolongó cerca de dos meses. La huelga se hizo impopular porque, además de ser estigmatizada por el discurso oficial, sus reivindicaciones salariales fueron tachadas de exageradas y peligrosas para el Plan Real, provocó escasez de gas doméstico y de combustible. El desprestigio afectó la unidad del movimiento y propició su derrota ante el gobierno que fue apoyado por los tribunales al declarar la huelga ilegal. Con esta victoria el oficialismo esperaba minar las bases del sindicalismo opositor y debilitar a uno de los representantes del estatismo y del nacionalismo.²¹⁰

²¹⁰ Sallum, *Op. cit.*, p. 771.

El gobierno de Cardoso soslayó todo esfuerzo para obtener el apoyo de organizaciones societarias en la ejecución de su programa. No sólo buscó desarticular a la oposición, sino que desdeñó la movilidad social a su favor. En cambio, delegó su área de control a las arenas política y de influencia, para así aislarla de la sociedad organizada. Aunque hubo excepciones, como la organización y movilización del empresariado agrícola frente al Ministerio de Agricultura a inicios de su mandato, así como la tentativa de negociación con la CUT alrededor de un aspecto de la reforma de la seguridad social. En ambos casos, la quiebra del aislamiento ocurrió para conquistar una mejor posición gubernamental, provisionalmente desventajosa, en la arena institucional.

Durante todo el gobierno de Cardoso, el Movimiento de los Sin Tierra, MST, se mantuvo a la ofensiva con un considerable grado de apoyo popular urbano. A través de invasiones de tierra y marchas en todo el país, el MST presionó a la presidencia de la república para modificar los órganos dedicados al tratamiento de la cuestión de la propiedad rural y asumir medidas innovadoras para enriquecer su programa de reforma agraria. El insoslayable éxito de ese movimiento a favor de una equidad —no obstante las condiciones adversas que alteraban a los actores colectivos con raíces en las clases populares— señala que el proceso de democratización se había extendido a la sociedad civil.

LUIZ INÁCIO DA SILVA "LULA"

Para fines de los noventa y como resultado de las políticas de liberalización y apertura así como de la integración a la globalización tenemos una evidente fragilidad de la economía brasileña por las siguientes causas:

1. Persistente vulnerabilidad para financiar el elevado déficit en el gasto corriente, con la afluencia de capitales de corto plazo.
2. El déficit en cuenta corriente aumentó —la deuda externa pasó de 158 mil millones de dólares en 1993 a 430 en 1999— y la deuda interna creció de igual manera, y los ingresos por exportaciones son insuficientes para hacer manejable la deuda.
3. Dificultad en reanudar un rápido crecimiento económico en términos de las condiciones antedichas.
4. La fragilidad de la competitividad de la industria en todos los

sectores de valor agregado y alto contenido tecnológico. La competitividad sólo es evidente en aquellos sectores de productos de gran producción y bajo valor agregado

5. Amplia pérdida del control nacional, debilidad estratégica y reducción de las dimensiones de los grupos empresariales brasileños que aún subsisten, lo que les dificulta volverse actores mundiales significativos.
6. Significativa reducción del mercado de capital y de la base de financiamiento a largo plazo nacional, lo que retrasa la centralización del capital e impone una dependencia de los ingresos fiscales o de los préstamos externos para sustentar la acumulación de capital.²¹¹

En 2002 fue electo Luiz Inácio "Lula" da Silva como presidente lo que significó el triunfo de un candidato de izquierda vinculado a la oposición de las políticas neoliberales, lo que puso en el tapete, en primer lugar, la pregunta acerca de cuál podría ser el desenvolvimiento futuro de Brasil y, en segundo, si su triunfo podría abrir un espacio diferente para otros proyectos, en Latinoamérica, para otras alternativas, no sólo en el ámbito democrático sino que reorientaran lo hecho en lo económico durante las últimas décadas.

Para John Williamson, autor del *Consenso de Washington*, la pregunta es si Lula "avanzará hacia la modernización de Brasil y acelerará las tasas de crecimiento y de progreso social o regresará el reloj hacia un socialismo pasado de moda".²¹²

Lula tiene una serie de retos que enfrentar, el primero es el de la deuda externa. Si la política no es cuidadosa puede derivar en una nueva crisis que requiera una re-estructuración de la deuda, ya que al disminuir el pago de intereses, acarrearía la desconfianza de los mercados y, además, podría no resolver el problema fiscal.²¹³ Por otro lado, los bancos locales poseen una parte importante de la deuda brasileña y si ésta se reestructurase, podría acarrear la insolvencia de éstos o amenazar a partes del sector financiero como el de las pensiones. Podría, además, verse amenazada la capacidad de cumplir contratos, lo que afectaría la salud del sector privado brasileño.²¹⁴

²¹¹ Couhtinho, *Op. cit.*, pp. 9. y 10.

²¹² Williamson, John, "Lula's Brazil" en *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 1, enero/febrero 2003. p. 105.

²¹³ *Ibid.*, pp. 107-108.

²¹⁴ *Ibid.*, pp. 109-110.

Si, por el contrario, Lula reestablece la confianza eventualmente podría conseguir reducciones en las tasas de interés y alejaría el fantasma de las expropiaciones. Esta es, en opinión de los expertos, la clave para que el país pueda crecer al 5% anual, y esta situación podría presentarse sólo hasta la segunda mitad de su mandato. Sin embargo, implica resistir las presiones de su propio partido e incrementar las tasas de recaudación fiscal.²¹⁵

Para Williamson, como se recordará, los puntos centrales del *Consenso de Washington* son: asumir la economía de mercado; disciplina macroeconómica y abrir la economía al comercio exterior. En estos puntos coincide Lula; y en los que difiere son: el Estado mínimo que no acepta responsabilidades sociales; convertibilidad; capital-dinero, etc.. Las diferencias, en opinión del experto del Banco Mundial, son menores que las coincidencias. De hecho, las medidas de redistribución de la riqueza que Lula propone son, para Williamson, urgentes.²¹⁶

Una divergencia importante radica en la manera de percibir el comercio regional; mientras Lula apoya la iniciativa del MERCOSUR y se opone al *Acuerdo de las Américas*, para Williamson éste acuerdo reporta más ventajas a Brasil que a los propios Estados Unidos pero, insiste, que llevará aún muchos años su negociación. Por su parte, para Celso Furtado el gobierno de Lula debe atender el problema social antes que el económico, lo que

creará una opinión pública que es más democrática, con raíces populares, y que le permitirá consolidarse para dar los siguientes pasos y finalmente se transformará Brasil empezando por el lado social en vez del económico.²¹⁷

Para el antiguo Ministro de Economía la autonomía de Brasil es un imperativo que debe atenderse en la misma medida que las demandas de los sectores mayoritarios:

La elección [de Lula] fue un signo que muestra que ya hay una gran cantidad de gente que esta convencida que Brasil tiene que reconstruirse a sí mismo, que tiene

²¹⁵ *Ibid.*, p. 110.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 111.

²¹⁷ "Developing Brazil Today, an interview with Celso Furtado 'start with the social, not the economic'", en *NACLA Report on the Americas*, Vol. XXXVI, No. 5, marzo/abril 2003. p. 43.

que tener un sistema que le permita tomar sus decisiones, que lleve adelante una estrategia política que sea diferente de las del pasado. Pero para este Brasil se necesita un gobierno que establezca un diferente tipo de relación con la sociedad.²¹⁸

A diferencia de Williamson, Furtado plantea que el *Free Trade Area of the Americas* en realidad es una "renuncia a la soberanía nacional", porque se renuncia a las necesidades y a las aspiraciones de la gente para recibir dictados de las grandes corporaciones.²¹⁹ Y, como señala Stanley Gacek, los años de Cardoso, y de la segunda generación de reformas, trajeron a Brasil, siguiendo las recetas del *Consenso de Washington*, una creciente inequidad, un alto desempleo, gran violencia y un incremento astronómico de la deuda y de las tasas de interés. Un segmento importante de la sociedad civil brasileña, incluyendo gente de los negocios, optó por Lula por su compromiso con un gran crecimiento y la estabilización social.²²⁰

La cita anterior abre la puerta a una de las consecuencias más preocupantes del desarrollo de las últimas dos décadas: los costos sociales. Porque si bien es cierto que "se consolidó un sistema político democrático, basado en el voto secreto y universal, la competencia entre partidos, la alternancia en los diversos niveles legislativos y ejecutivos, y el control del proceso electoral por el poder judicial", aún hay un déficit de democracia que se agrava con el déficit en los derechos civiles — igualdad ante la ley— y en los derechos sociales, que se vieron enormemente prácticamente agotados una vez que el Estado benefactor fue arrasado y la limitada y precaria protección a grupos vulnerables desapareció.²²¹

Para Kowarick el problema tiene que ver con que hay, además de las tradicionales, nuevas formas de inserción de la mano de obra en la economía que "emergen con la amplia terciarización de la dinámica fabril, comercial y de servicios" que significa reducción de salarios permanentes y regulares, "crecimiento espectacular de la fracción estancada del ejército de reserva y la disminución de la fracción

²¹⁸ *Ibid.*, p. 43.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 44.

²²⁰ Gacek, Stanley, "New hope for Brazil?" en *Dissent*, primavera 2003. p. 25.

²²¹ Kowarick, Lúcio, "Vivir en riesgo, sobre la vulnerabilidad en el Brasil Urbano", en Marco Antonio Calderón, Willem Assies, Ton Salman, eds., *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, México, Colmich, IFE Michoacán, 2002. pp. 187-188.

intermitente por causa de la reducción del empleo formal, sin mencionar la explosión de actividades legales e ilegales que se amontonan en la degradación y miseria del *lumpen*".²²² Y que en el empleo formal, como es el caso de la industria automotriz, hay una sobreexplotación de la fuerza de trabajo que se expresa en "la intensificación del ritmo productivo, el aumento de la jornada, la utilización amplia del trabajo femenino, la reducción del nivel de remuneración, sin hablar de que al final de la cadena se usa el trabajo infantil en formas altamente predatorias".²²³ Por su parte, el desarraigamiento social y económico significa, por un lado, debilitamiento de los lazos de sociabilidad primaria —familia, parentela, barrio, vida asociativa y el mismo mundo del trabajo—, y del otro, desempleo de larga duración o trabajo irregular, informal, intermitente u ocasional como consecuencia de varias modalidades de des-inserción en el proceso productivo.²²⁴

El fenómeno anterior lleva a una polarización social, a la generación de una "ciudadanía privada, inexistente, confinada, de tercera clase, excluyente o jerarquizada, concedida" donde se evita al diferente, donde se generan espacios de exclusión, donde la desconfianza y el miedo se han constituido como elementos estructuradores de los modos de vida, en función de los cuales las personas organizan su cotidiano, tomando en cuenta su vulnerabilidad ante la violencia; inseguridad, cautela y prevención llegan a ser fenómenos masivos, originando procesos sociales que conducen a una situación de autodefensa y que se traducen en la retracción o reclusión en ambientes protegidos. El corolario de esta dinámica solamente puede ser el evitar al otro, percibido como diverso y adverso, quien a partir de cierto momento y en ciertas condiciones, comienza a ser visto como amenazador, peligroso y violento. En este proceso de escalamiento se van forjando actitudes, valores, discursos y comportamientos que alimentan lo que estoy denominando *principio de exclusión*".²²⁵

En síntesis, la sociedad brasileña en el lapso de veinte años se ha enfrentado a dos modelos de desarrollo económico y social. En el enfrentamiento se ha visto una polarización creciente entre los muy ricos y los, cada vez más, excluidos. El gobierno de Lula ha establecido

²²² *Ibid.*, p. 192.

²²³ *Ibidem.*

²²⁴ *Ibid.*, p. 198.

²²⁵ *Ibid.*, pp. 2002-203.

La reforma del Estado: el nuevo modelo de desarrollo para América Latina

prioridades como la del hambre cero y propuesto reformas que afectarán a grupos privilegiados de la burocracia brasileña. Esta nueva versión de la reforma del Estado ofrece desafíos formidables y de resultado incierto. No obstante la alternativa que ahora tienen los ciudadanos del país ofrece las esperanzas que la nueva visión del liberalismo les había ya negado.



Conclusiones



El cambio de rumbo histórico prometido por el *Consenso de Washington* ha conducido sólo a profundas crisis en el campo de lo económico, lo político, lo social y lo cultural. Las promesas de ruptura de las estructuras del atraso y sus dramáticas secuelas, de democratización, de transparencia y de fin del dispendio resultaron vanas. En los tres casos estudiados no se perciben aún mejoras sustantivas.

El *Consenso de Washington* no supuso, como se afirmó, un hito que separaba dos momentos de la historia. Por el contrario, mostró una línea de continuidad entre el atraso secular y la pobreza extrema contemporánea; si bien cayó el Muro de Berlín, entre nosotros las invisibles estructuras que sostienen al sistema depredatorio goza de cabal salud.

El *Consenso de Washington* si bien es una guía de políticas económicas para América Latina, también se aplicó a lo largo del mundo.²²⁶ Su aplicación fue estricta y sus consecuencias fueron severas tanto en los países de América Latina aquí estudiados, como en Rusia, en Corea o India. Donde prevaleció un cierto apoyo a la industria nacional, o la prudencia, los efectos no fueron *tan* desastrosos; pero en todos los casos el *Consenso* mostró su incapacidad para lograr sus metas y evitar los altos costos sociales.

La primera consecuencia que trajeron estas políticas, una vez cubierta la primera etapa y avanzada la segunda, es que las estructuras de los países son cada vez más débiles y vulnerables. Sujetas a los vaivenes del mercado mundial, carecen de estabilidad y no han logrado crecimientos significativos; sus éxitos se reducen al control de la inflación y de las variables macroeconómicas.

²²⁶ Nekipelov, Alexander, *The Washington Consensus and the Russian Economic Policy*, en ISSJ, 166/2000, UNESCO. EBSCO 2002; Sapir, Jacques, *The Washington Consensus and the transition in Russia: history of a failure* en ISSJ, 166/2000, UNESCO. EBSCO 2002; Redy, Rammanohar C., *India, the Washington Consensus and the East Asia Crisis* en ISSJ, 166/2000, UNESCO. EBSCO 2002; Coutinho, Luciano, *Op.cit.*.

La retórica reformista sobre la modernización tecnológica y la incorporación a la economía global no ocultan la tradicional dependencia económica y la incapacidad para lograr el crecimiento económico real y sostenido en los niveles requeridos para atender las demandas sociales.

La pobreza mostró, después de la aplicación de dos generaciones de reformas, que no es tanto efecto de las crisis económicas históricas, de la dominación y del colonialismo, como resultado de la aplicación de las dos primeras generaciones de reformas. En el caso mexicano, para 1994 se apreció un notable *incremento en la baja* de los niveles de vida con respecto a 1981; la crisis argentina demostró el repudio hasta de los organismos internacionales que no brindaron ayuda alguna; y en Brasil la paradigmática pobreza de las *favelas* se ha extendido en todo el territorio.

Frente a esta realidad, en los últimos años al coro tradicional de opositores al *Consenso de Washington* se han añadido nuevas voces, incluso de los mismos organismos internacionales, que lo critican, porque la pobreza se ha convertido en un problema que amenaza la integridad del sistema. Sin embargo, las respuestas que hemos visto, particularmente en el caso de la crisis de Argentina, es que las políticas económicas son inalterable. En los tres países amenaza la disolución del tejido social.

176

El ejemplo representado por el Brasil de Lula significa una esperanza para la región, pero pese a este no ha surgido ningún intento alternativo al *Consenso*, aun cuando se dieron efímeras propuestas como el *Consenso de Monterrey*. Las políticas contra la pobreza, pese a su urgencia, continúan en análisis, lo que significa que, probablemente, ahí permanecerán, pese al surgimiento de paliativos autóctonos como el de la fundación *Vamos México*.

Otro tipo de reformas propuestas, como las expresadas para México por Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, coordinada por Porfirio Muñoz Ledo, o las contenidas en los *Diálogos Nacionales* compiladas por Manuel Camacho Solís,²²⁷ si bien resultan interesantes, representan puntos de vista individuales, no de organizaciones políticas,

²²⁷ Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. *Conclusiones y propuestas*, coord. Porfirio Muñoz Ledo, pról. Juan Ramón de la Fuente, México, UNAM, Dirección general de Publicaciones y Fomento Editorial, 2001. *Diálogos Nacionales ¿Es posible un pacto nacional?*, comp. Manuel Camacho Solís, México, UNAM, Dirección general de Publicaciones y Fomento Editorial, 2001.

ni de comunidades, mucho menos de sociedades; siendo importantes, no atienden los problemas económicos básicos.

Las reformas fueron aplicadas en contextos en que los países iniciaban sus transiciones a la democracia desde regímenes autoritarios; en todos ellos la transición significó también el abandono del Estado como rector de la economía; de los monopolios de Estado; y de la propiedad pública, manifestaciones todas de los Estados benefactores, cuya misión era atemperar las desigualdades sociales y contribuir a la redistribución de la riqueza. Después del *Consenso*, de eso prácticamente no queda nada.

Las transiciones a la democracia ofrecieron la posibilidad de modificar el sistema político y sus prácticas tradicionales de control, así que cuando aparecieron formas políticas nuevas, en especial del surgimiento de una sociedad civil débil, se esperaba que fueran la génesis de un proceso verdaderamente democrático, sin embargo, su aparición no hizo sino atomizar a la sociedad. Lo fallido e inacabado está a la espera de algún *decálogo* complementario.

Por su parte, la respuesta de los partidos políticos a la reforma, por ejemplo la del PRD, sostiene que el modelo neoliberal no representa la única posibilidad de desarrollo socioeconómico. Por el contrario, este partido esgrime una política económica alternativa y un modelo político que considera a la democratización el eje de la vida nacional, la justicia social y del equilibrio entre la economía de mercado y la economía de Estado:

En contraste con el modelo neoliberal, que implícitamente postula una sola forma racional de producir, la de la empresa capitalista privada —que norma su comportamiento por la búsqueda de las máximas ganancias—, reconocemos la existencia real de diversas formas de producción, desde las del Estado (prestación directa de servicios gratuitos como la educación, y empresas públicas) hasta las formas campesinas y familiares de producción, pasando por las cooperativas y las formas comunales. En el modelo de alternativa, en la medida que se busca un conjunto de objetivos distinto del que tiene el modelo neoliberal, se reconocen las ventajas que de otras formas de producción. No se busca la universalización de la

empresa privada como forma casi única de producción y tampoco se considera la privatización como el camino central por seguir. Se conciben las empresas públicas y privadas como complementarias; y las formas no capitalistas de producción, como complementarias de las anteriores.²²⁸

En vez de depositar, en las fuerzas del mercado la conducción básica de la economía, la definición de un modelo alternativo parte del principio de que el funcionamiento no regulado de las fuerzas del mercado conduce, invariablemente, a una mala distribución del ingreso, a la falta de empleo y a la pobreza de la población.

El Estado es imprescindible para conciliar el conflicto entre el capital y el trabajo y entre el mercado y las necesidades sociales. Por eso el Estado debe:

1. Estar firmemente enraizado y comprometido con el mundo del trabajo, es decir, con la historia, tradiciones, intereses, visiones, esperanzas y expectativas de la mayoría de los mexicanos.
2. Asumir, sin titubeos ni condiciones, las reglas de la democracia, renunciando explícita y claramente a los sueños y proyectos de cambio violento a partir de una minoría vanguardista, con o sin pasamontañas.
3. Aceptar que el gradualismo es condicionante, no opción. Que la pluralidad es la otra cara de la tolerancia. Que el partido es parte, jamás será todo.
5. Y que la economía no está sujeta al voluntarismo de los políticos ni de los gobernantes. Que el mercado es al mismo tiempo el mejor asignador de recursos y el peor distribuidor del ingreso y la riqueza.²²⁹

Por último, que la reforma del Estado debe articular un programa de desarrollo económico alternativo, cuya estrategia se divida en tres vertientes básicas:

- La reactivación de la economía debe privar sobre la lucha contra la inflación sin que se desechen mecanismos de control sobre el

²²⁸ Boltvinik, "Destruir los mitos neoliberales para fundar una política económica y social de alternativa", en *Transición política y reforma del Estado*, México, Grupo Parlamentario del PRD-Fundación para la Democracia, 1996 (Colección Memorias), pp. 185-192, pp., 191 ss.

²²⁹ Alcocer, "Definiciones y objetivos de un proyecto de alternativa para el PRD", en *Transición...*, pp. 179-183, p. 181.

índice general de los precios; reorientación del gasto público, política de tasas de interés, revisión de la política monetaria, fiscal y de la supuesta autonomía del Banco de México; 10% en el impuesto al valor agregado y 15% en bienes suntuarios, suprimir impuesto a los satisfactores básicos.

- La segunda apunta hacia la consolidación del mercado interno como condición para la incorporación a la economía mundial, sin cerrarla ni volver al proteccionismo. Reconstruir la industria y el sector agropecuario, así como suspender el proceso de privatización de la industria petrolera y energética.
- La tercera, por último, señala la necesidad de redefinir las relaciones comerciales con el exterior, particularmente en dos aspectos: renegociación de la deuda externa y revisión de la apertura comercial (TLC).



Bibliografía



"Developing Brazil Today, an interview with Celso Furtado 'start with the social, not the economic'", en *NACLA Report on the Americas*, Vol. XXXVI, No. 5, marzo/abril 2003.

Aguilar Villanueva, Luis F., "Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994), en *Foro Internacional*, XXXVI: 1-2, enero-junio 1996.

Alcocer, Jorge, "Definiciones y objetivos de un proyecto de alternativa para el PRD", en *Transición política y reforma del Estado*, México, Grupo Parlamentario del PRD-Fundación para la Democracia, 1996 (Colección Memorias).

Aróstegui, Julio y Jorge Saborido, "¿Hacia una nueva época? Los años 90" en Julio Aróstegui, Cristian Buchrucker y Jorge Saborido (directores), *El Mundo Contemporáneo: historia y problemas*, Editorial Biblos, Crítica, Buenos Aires, Barcelona, 2001.

Aschentrupp Toledo, Hermann, "La organización Mundial de Comercio y los retos del intercambio multilateral", en *Comercio Exterior*, XLV:11, noviembre 1995.

Avelas Nunes, António José, Industrialización y desarrollo. *La economía del "modelo brasileño de desarrollo"*, trad. Eduardo L. Suárez y Graciela Salazar, México, FCE, 1990.

Ayala Espino, José, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, FCE, 2000.

Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Banco Mundial, Washington, 1997.

Banco Mundial, *Informe Anual 2000, Examen anual e información financiera resumida*, Washington, Grupo del Banco Mundial, 2000.

Barros, José Luis y Javier Hurtado [Comps.], *Transición a la democracia y reforma del Estado*, México, Porrúa, 1991.

Belsunce, Horacio "La Argentina padece una crisis de credibilidad", *La Nación*, 5 de mayo de 2002.

Bizberg Ilán y Marcin Frybes, "Las transiciones políticas en Europa

central y Rusia: sus enseñanzas para el caso mexicano", en Ilán Bizberg y Marcin Frybes comp., *Transiciones a la democracia, lecciones para México*, México, Cal y Arena, 2000.

Bizberg, Ilán, "El régimen político mexicano: ¿En descomposición o en recomposición?" en Ilán Bizberg y Marcin Frybes comp. *Transiciones a la democracia, lecciones para México*, México, Cal y Arena, 2000.

Bizberg, Ilán, "La crisis del corporativismo mexicano", en *Foro Internacional*, XXX:4, abril-junio 1990, pp. 695-735.

Boltvinik, Julio, "Destruir los mitos neoliberales para fundar una política económica y social de alternativa", en *Transición política y reforma del Estado*, México, Grupo Parlamentario del PRD-Fundación para la Democracia, 1996 (Colección Memorias)

Bolvitnik, Julio y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, 3ª ed., México, Siglo XXI, 2001.

Booth, John A., "Civil Society, Political Capital and Democratization in Central America", en *The Journal of Politics*, Vol. 60, No. 3, august 1998.

Bresser Pereira, Luiz Carlos, *Economic crisis and state reform in Brazil*, London, Lynne Rienner, 1996.

Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry, [Beyond the Washington Consensus. Spanish] *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington D.C., El Banco Mundial, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1998. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Serie Puntos de Vista.

Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry, *Viewpoints Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington D. C., World Bank Latin American and Caribbean Studies, 1998.

Cammack, Paul, "The 'Brazilianization' of Mexico?", en *A Journal of Comparative Politics*, XXIII (1), verano 1988.

Cárdenas, Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, México, Colmex, FCE, 1994.

Cárdenas, Enrique, *La política económica en México 1950-1994*, México, FCE, 1998.

Cardoso, Eliana A. y Daniel Dantas, "Brazil", *Latin American Adjustment: How much has happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990.

Carrillo Flórez, Fernando, "El déficit de la democratización en América Latina", en *Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, FCF editor, Washington, Banco

- Interamericano de Desarrollo, 2001.
- Castañeda, Jorge G., *La herencia, arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara, 1999.
- Castro Martínez, Pedro, "Las relaciones México-Canadá: su evolución reciente", en *Foro Internacional*, XLI:4, oct-dic 2001.
- Cavarozzi, Marcelo, "Partidos políticos, desestatización y reforma estructural: ¿El retorno de la política en América Latina?", en *Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, FCF editor, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- Cavarozzi, Marcelo, Juan Abal Medina, comp., *El asedio a la política, los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Argentina, Konrad Adenauer Stiftung, Homo Sapiens ediciones, 2002.
- Celso, Lafer, "The Brazilian Political System: Trends and Perspectives", en *A Journal of Comparative Politics*, XIX (2), primavera 1984.
- Clarín, 09/01/01.
- Clavijo, Fernando, "A manera de conclusión" en *Reformas económicas en México, 1982-1999*, coord. Fernando Clavijo, México, CEPAL, Estrategia y Análisis Económico Consultores, FCE, 2000.
- Cohen, Jean, Arato, Andrew, *Sociedad civil y teoría política*, 2ª. reimp. de la 1ª ed. En español de la 3ª. en inglés, México, FCE, 2002.
- Comisión de Estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, coord. Porfirio Muñoz Ledo, pról. Juan Ramón de la Fuente, México, UNAM, Dirección general de Publicaciones y Fomento Editorial, 2001.
- Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*, Jorge Sapoznikow, Juana Salazar y Fernando Carrillo editores, España, Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá, 2000.
- Cook, María Lorena, Kevin Middlebrook y Juan Molinar, "Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones" en Cook, Middlebrook y Molinar, *Las dimensiones políticas del cambio estructural*, México, Cal y Arena, 1996.
- Couhtinho, Luciano, «Overcoming crises resulting from adherence to the Washington Consensus: lessons from the Republic of Korea and Brasil», en ISSI 166/2000, UNESCO, 2000. EBSCO Publishing 2002.
- Dahl, Robert A., *La poliarquía, participación y oposición*, 1ª. reimp. de la edición de 1993, México, Red Editorial Iberoamericana, 1996.
- Datos de coyuntura: <http://www.indec.gov.ar>

De la planificación centralizada a la economía de mercado. Informe sobre el desarrollo mundial 1996, Banco Mundial, Washington, 1996.

Desincorporación de las entidades paraestatales, México, FCE-Secogef-SHCP.

Diálogos Nacionales ¿Es posible un pacto nacional?, comp. Manuel Camacho Solís, México, UNAM, Dirección general de Publicaciones y Fomento Editorial, 2001.

Discurso presidencial publicado en *La Nación*, 20 de diciembre de 2001.

Dresser, Dense, "Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México", en Cook, Middlebrook y Molinar, *Las dimensiones políticas del cambio estructural*, México, Cal y Arena, 1996.

Editorial "Argentina, una vez más entre lo viejo y lo nuevo", *Punto de Vista*, número 72, Abril 2002.

Editorial "Argentina, una vez más entre lo viejo y lo nuevo", *Punto de Vista*, número 72, Abril 2002.

Ejercicio de cálculo de la pobreza e indigencia para marzo de 2002, INDEC.

Elliot Armijo, Leslie y Philippe Faucher, " 'We Have a Consensus': Explaining Political Support for Market Reforms in Latin America", en *Latin America Politics and Society*, XLIV:2, verano de 2002.

EZLN, documentos y comunicados 1° de enero / 8 de agosto de 1994, pról. Carlos Monsivais, comp. Antonio García de León, México, ERA, 1994.

EZLN, documentos y comunicados 2, 15 de agosto / 29 de septiembre de 1995, comp. Antonio García de León, México, ERA, 1995.

EZLN, documentos y comunicados 3, 2 de octubre de 1995 / 24 de enero de 1997 comp. Antonio García de León, México, ERA, 1997.

Farías, Luis M., *Así lo recuerdo ... memorias*, México, FCE, 1990.

Feinberg, Richard, "Comment" en *Latin American Adjustment: how much has happened?*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1990.

Fischer, Stanley, "Comment", en *Latin American Adjustment: how much has happened?*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1990.

Flores Silva, Manuel, "El resurgimiento del liderazgo político personalizado y los riesgos del neopopulismo" en *reforma del Estado y democracia en América Latina*, Soledad Loaeza comp., México, Colmex, 1996. Pp. 150.

Foweraker, Joe y Craig Ann [Coords.], *Popular Movements and Political Change in Mexico*, San Diego, Reinner Publishers-University of California Press, 1990.

Fuente: Clarín 29/10/97, 15/10/01

Furtado, Celso, *El Brasil después del milagro*, trad. Stella Mastrangelo, México, FCE, 1983, (Colección Popular, 212).

Gacek, Stanley, "New hope for Brazil?" en *Dissent*, primavera 2003.

Gallup, La Nación, 14 de abril de 2002.

Garretón, M. A., "La transformación de la acción colectiva en América Latina", *Revista de la Cepal*, separata. Abril 2002, p. 16.

Gellner, Ernest, "Civil society in historical context", en *ISSJ*, 129, 1991. Gil Villegas, Francisco, "Cambio constitucional en México durante el sexenio de Salinas de Gortari", en *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núms. 1-2, enero-junio 1996.

Gil Villegas, Francisco, "México y la Unión Europea en el sexenio de Zedillo", en *Foro Internacional*, XLI:4, oct.-dic. 2001, pp. 819-839.

González González, Guadalupe, "Las estrategias de política exterior en la era de la globalización", en *Foro Internacional*, XLI:4, oct-dic 2001.

González Villanueva, Luis y Ricardo Macouzet Noriega, "La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000", en *Foro Internacional*, XLI:4, oct.-dic. 2001.

González, Tiburcio Enrique, *reforma del Estado. Aspectos teóricos y prácticos*, México, INAP, 1991.

Graciela Romer & Asociados, *La Nación*, 28 de Octubre de 2001.

Hakin, Peter, "Two ways to go Global", en *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 1, enero/febrero 2002.

Hernández Rodríguez, Rogelio, "La conducta empresarial en el gobierno de Miguel de la Madrid", en *Foro Internacional*, XXX:4, abril-junio 1990.

Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*, España, Crítica, 1999.

Ianni, Octavio, *Estado y planificación económica en Brasil (1930-1970)*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1975.

Ianni, Octavio, *Estado y planificación económica en Brasil (1930-1970)*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1975.

Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos, Octubre de 2001, <http://www.indec.gov.ar>

Jaguaribe, Helio, "La posición de Brasil en los grandes conflictos de

- nuestro tiempo", en *Foro Internacional*, XXV (4), abril-junio 1985.
- Jaime C., José Luis, *La oposición parlamentaria en América Latina: estudio de dos casos*, Toluca, LIV Legislatura del Estado de México, Instituto de Estudios Legislativos, 2000.
- Kowarick, Lúcio, "Vivir en riesgo, sobre la vulnerabilidad en el Brasil Urbano", en Marco Antonio Calderón, Willem Assies, Ton Salman edits., *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, México, Colmich, IFE Michoacán, 2002.
- La Nación, 2 de mayo de 2002.
- La Nación, 8 de marzo de 2001.
- La política exterior de México en el nuevo orden mundial. Antología de principios y tesis*, pról. de Juan María Alponde, México, FCE, 1993.
- Labastida Martín Del Campo, Julio, Antonio Camou y Noemí Luján Ponce [Coords.], *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, México, UNAM-IIS-FLACSO-Plaza y Valdés Editores, 1992.
- Lamounier, Bolívar [coord.], *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, São Paulo, Editora Sumaré Ltda.-Instituto de Estudios Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1990.
- 188 Lamounier, Bolivar, "Opening through Elections: Will the Brazilian Case Become a Paradigm?", en *A Journal of Comparative Politics*, XIX (2), primavera 1984, pp. 167-177.
- Marques Moreira, Marcilio, "Political Liberalization and Economic Crisis", en *A Journal of Comparative Politics*, XIX (2), primavera 1984, pp. 157-166.
- Martín, Félix E., "El realismo, el liberalismo y los militares en la paz regional de Sudamérica, 1935-1995", en *Foro Internacional*, XLII (3), julio-septiembre 2002.
- Medina, Luis, *Hacia el Nuevo Estado, México, 1920-1994*, 1ª reimp. De la 2ª ed., México, FCE, 1996.
- Mendes, Candido, "The 1982 Elections in Brazil", en *A Journal of Comparative Politics*, XIX (2), primavera 1984.
- Mendes, Candido, "The Post-1964 Brazilian Regime: Outward Redemocratization and Inner Institutionalization", en *A Journal of Comparative Politics*, XV (1), invierno 1980.
- Menéndez Cristina y Mercedes Kerz, *Autocracia y democracia. Brasil un camino al MERCOSUR*, Buenos Aires, Belgrano, 1993.
- Menéndez, Cristina y Mercedes Kerz, *Autocracia y democracia. Brasil un camino al MERCOSUR*, Buenos Aires, Belgrano, 1993.

Messrs, Traa, Catão, Franks, Gerson, Gruenwald, Argentina: recent economic developments, Washington, IMF, 1998.

Meyenberg Leycegui, Yolanda, "Los cambios y las permanencias. Las elecciones presidenciales del año 2000", en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 23, enero-junio 2002.

Meyer Cosío, Lorenzo, "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996", en *Foro Internacional*, XXXVI:1-2, enero-junio 1996.

Miguel de la Madrid Hurtado *Quinto Informe de Gobierno*, México, Secretaría de Gobernación, 1987.

Morris, Stephen D., "Political Reformism in México, an Overview of Contemporary Mexican Politics", London, Reinner, 1995.

Morris, Stephen D., *Political Reformism in Mexico, an Overview of Contemporary Mexican Politics*, London, Reinner, 1995.

Nadal, "Lineamientos generales de una estrategia económica alternativa", en *Transición política y reforma del Estado*, México, Grupo Parlamentario del PRD-Fundación para la Democracia, 1996 (Colección Memorias).

Nekipelov, Alexander, The Washington Consensus and the Russian Economic Policy, en ISSJ, 166/2000, UNESCO. EBSCO 2002.

Nichols, Glen A., "Gobiernos civiles y militares frente a las desigualdades regionales en Brasil", en *Foro Internacional*, XXXI (4), abril-junio 1991.

Nuestra Diversidad Creativa, Informe de la Comisión Mundial de cultura y Desarrollo, versión resumida, UNESCO, Paris, 1996. P. 15.

Nun, José, "El enigma argentino", Punto de Vista, número 71, Diciembre de 2001.

Núñez del Arco, José, *Políticas de ajuste y pobreza, falsos dilemas, verdaderos problemas*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.

Olvera, Alberto, "Introducción" en *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Alberto Olvera coord., México, FCE, Universidad Veracruzana, 2003.

Olvera, Alberto, "Las tendencias generales del desarrollo de la sociedad civil en México", en *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Alberto Olvera coord., México, FCE, Universidad Veracruzana, 2003. Pp. 54.

Ortiz Mena L. N., Antonio y Jorge A. Schiavon, "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del

TLCAN y el TLCUE", en *Foro Internacional*, XLI:4, oct-dic 2001.

Panfichi, Aldo, coord., *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, México, FCE, Pontificia Universidad Católica de Perú, 2002.

Pasquín, Gabriel, "El poder secreto de la Argentina", entrevista a Naomi Klein, *La Nación*, 24 de marzo de 2002.

Pastor, Robert A., "Post-Revolutionary Mexico: The Salinas Opening", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, XXXII:3, 1990.

Philip, George, "Democratization in Brazil and Argentina", en *A Journal of Comparative Politics*, XIX (2), primavera 1984.

Pires - O'brien, Joaquina, "Brazil 501" en *Contemporary review*. EBSCO Publishing 2002.

Ramírez Bonilla, Juan José, *Crisis y transiciones políticas en Asia del Este*, México, Colmes, Senado de la República, LVIII Legislatura, Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, 2002.

Redy, Rammanohar C., "India, the Washington Consensus and the East Asia Crisis" en *ISSJ*, 166/2000, UNESCO. EBSCO 2002.

190

Reis Da Silva, André Luiz, "Más allá del acá: el MERCOSUR y el desafío de la integración hemisférica", en *Foro Internacional*, XLI (1), enero-marzo 2001.

Rodríguez Araujo, Octavio [Coord.], *Transición a la democracia. Diferentes perspectivas*, México, La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1996. Rodríguez, Victoria E. y Peter M. Ward, *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1995.

Romero, Luis Alberto, *Breve historia contemporánea de Argentina*, México, FCE, 1998.

Ross Schneider, Ben, "La política de privatización en Brasil y México", en *Foro Internacional*, XXX (1), julio-septiembre 1990, pp. 5-37.

Rubio, *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, México, FCE, 1992, (Colección Popular/476).

Ruiz Dueñas, Jorge, "El redimensionamiento del sector paraestatal, 1982-1988: hacia un balance del sexenio", en *Foro Internacional*, XXX:4, abril-junio 1990.

Sabatini, Christopher, "The decline of ideology and the rise of 'Quality of Politics' Parties in Latin America", en *World affairs*, Vol. 165, No.2, Otoño de 2002.

Sábato, Hilda, "Democracia en Agonía", Punto de Vista, número 72, abril 2002.

Saldívar, "La reforma actual (Corporativismo y modernización)", en José Luis Barros y Javier Hurtado [Comps.], *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Porrúa, 1991.

Sallum Jr, "Brasil bajo Cardoso: neoliberalismo y desarrollismo", en *Foro Internacional*, XL (4), octubre-diciembre 2000.

Samstad, James G., "Corporatism and Democratic Transition: State and Labor During the Salinas and Zedillo Administrations", en *Latin America Politics and Society*, XLIX: 4, invierno de 2002, pp. 1-28.

Sapir, Jacques, "The Washington Consensus and the transition in Russia: history oif a failure" en ISSJ, 166/2000, UNESCO. EBSCO 2002

Schneider, Ross, "La política de privatización en Brasil y México", en *Foro Internacional*, XXX (1), julio-septiembre 1990, pp. 5-37, p. 6.

Skidmore, Thomas E., *The politics of military rule in Brazil, 1964-85*, Oxford, Oxford University Press, 1988.

Smith, Peter H., "The Political Impact of Free Trade on Mexico", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, XXXIV:1, 1992, pp. 1-25.

Stella, Torcuato S. Di, "The Popular Parties in Brazil and Argentina", en *A Journal of Comparative Politics*, XIX (2), primavera 1984.

Torre, Juan Carlos, Liliana de Riz, "Argentina 1946-1990", en *Historia de América Latina*, Vol. 15, El Cono Sur desde 1930, ed. Leslie Bethell, España, Crítica Grijalbo, 2002.

Transición política y reforma del Estado, México, Grupo Parlamentario del PRD-Fundación para la Democracia, 1996 (Colección Memorias). Tyler, William G., "Stabilization, external adjustment, and recession in Brazil: perspective in the mid-1980s", *Studies in comparative International Development*, Summer 1996. Pp. 5-33. Obtenido en EBSCO Publishing.

Valverde Loya, Miguel Ángel, "Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo", en *Foro Internacional*, XLI: 4, oct-dic 2001.

Vanderbush, Walt, "Assessing Democracy in Puebla: The Opposition takes Charge of Municipal Government", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, XLI:2, verano 1990.

Vega Cánovas, Gustavo, "La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: Crisis financiera y recuperación económica", en *Foro Internacional*, XLI: 4, oct-dic-2001.

Vellinda, Menno, coord., *El cambio del papel del Estado en América*

Latina, México, Siglo XXI, 1997.

Villa, Manuel, "La política en el gobierno de Miguel de la Madrid", en *Foro Internacional*, XXX:4, abril-junio 1990.

Villa, Manuel, "La política en el gobierno de Miguel de la Madrid", en *Foro Internacional*, XXX:4, abril-junio 1990.

Williams, Mark Eric, "Learning the Limits of Power: Privatization and State-Labor Interactions in Mexico", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, XLIII: 4, 2001.

Williamson, John, "Introduction", en *Latin American Adjustment: how much has happened?*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1990.

Williamson, John, "Revisión del Consenso de Washington", en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Louis Emergi, José Núñez del Arco comp., Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

Williamson, John, "What Washington means by Policy Reform", en *Latin American Adjustment: how much has happened?*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1990.

192

Williamson, John, El cambio en las políticas económicas de América Latina, Gernika, México, 1991.

Williamson, John, "Lula's Brazil" en *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 1, enero/febrero 2003.

Zermeño, Sergio, "México: ¿Todo lo social se desvanece?", en *Transiciones a la democracia, lecciones para México*, México, Cal y Arena, 2000.

Índice





Presentación	5
Introducción	21
Los tres momentos de la reforma del Estado.	35
El marco general.	38
Las reformas de primera generación	42
Las reformas de segunda generación	48
*	62
La reforma del Estado y la democratización: partidos políticos y sociedad civil.	69
El cambio en la sociedad	75
Los partidos	78
La sociedad civil.	81
*	85
La reforma del Estado en México: alternancia partidista y modelo económico único.	93
Construcción política y económica del Régimen	96
La primera generación de reformas, los años ochenta	99
La segunda generación de reformas	111
*	115
La reforma del Estado como crisis y descomposición: análisis de la coyuntura social y política en Argentina	121
La transición a la democracia y sus problemas económicos.	125
Reformas de primera y segunda generación	126
Efectos de las reformas: la crisis social y política.	132
La crisis política: ciudadanía, partidos y elecciones	137
La Crisis de Legitimidad del Gobierno de Duhalde.	139

*	141
Brasil: ¿Una posible excepción a la regla?	145
La Nova República y las reformas económicas.	148
Hacia la desestatización del Brasil.	151
Collor o la apertura: marzo 1990-septiembre 1992:	154
Itamar Franco (octubre 1992-diciembre 1994):	156
Los años de la Segunda Generación de Reformas: el primer periodo de Fernando Henrique Cardoso.	157
El segundo periodo de Fernando Henrique Cardoso	160
La oposición	164
Luiz Inácio da Silva "Lula".	166
Conclusiones	173
Bibliografía	181
Índice	193