

LA REFORMA DEL ESTADO EN LATINOAMÉRICA

*José Gpe. Vargas Hernández**

Resumen

Este trabajo tiene por objetivo analizar los principales desafíos que enfrentan los estados latinoamericanos en el nuevo milenio. En las últimas dos décadas, Iberoamérica ha atravesado un período de transición múltiple que afecta no solamente a las instituciones económicas, sino también a las instituciones políticas, sociales y culturales, las cuales internalizan los costos sociales y de beneficencia en términos económicos y de los valores que representan. Décadas de influencia externa han destruido y debilitado en formas muy diferentes los mecanismos de las instituciones tradicionales del Estado, a la vez que crean islas de instituciones modernas que resultan ineficientes y distanciadas del carácter de la sociedad en su conjunto.

1. Introducción

Latinoamérica se subordinó consciente-mente a la política del Consenso de Washington, a los procesos de integración económica y apertura de mercados bajo la presión de la deuda externa. El Consenso de Washington prescribe la liberalización comercial y financiera, la privatización de las empresas estatales, presupuestos balanceados, tasas de cambios fijas, etc., como base para el crecimiento económico. En este sentido, se puede afirmar que los procesos de integración de los países latinoamericanos, más que entre ellos mismos, son mucho más intensos con el sistema económico y financiero de los Estados Unidos de América del Norte, y por supuesto, no se producen dentro de los mejores términos.

Los esfuerzos de liberalización comercial en Latinoamérica han producido un impacto positivo en las importaciones de los países miembros de los bloques comerciales, y las crecientes propensiones para exportar se acompañan de las correspondientes propensiones crecientes para importar, lo que sugiere que la liberalización comercial causa un fuerte efecto. Puede decirse que el modelo latinoamericano de integración económica constituye un modelo de nacionalismo latinoamericano que pretende seguir líneas ideológicas diferentes al neoliberalismo y a la globalización, y que, sin embargo, para atenuar los efectos de las crisis financieras, permite poner en práctica mecanismos reguladores que controlen los flujos especulativos de los capitales foráneos.

Entre otros efectos perniciosos de la emergencia de los regímenes de las políticas neoliberales, encontramos que estos han constreñido las actividades de los sindicatos, reducido el gasto del bienestar y generado una inseguridad laboral

* Centro de Estudios del Sur. Universidad de Guadalajara E-mail: jvargas@cusur.udg.mx

mediante formas más flexibles, aunque más inseguras, de trabajo y remuneración. Ante los procesos de globalización, la enorme reserva de mano de obra no calificada, anteriormente considerada como un activo, se está convirtiendo en un pasivo debido a la falta de oportunidades de acceso al conocimiento tecnológico. Los beneficiados con el acceso a los avances tecnológicos sobrevivirán, mientras que los excluidos de estos beneficios profundizarán su miseria. La gran mayoría de los latinoamericanos que han sido simplemente insertados en los procesos de globalización del consumo, por ejemplo, están manifestando su inconformidad por haber sido excluidos de los beneficios del desarrollo, en aras de la maximización de las ganancias del capital. Los estragos en la cohesión social y en los niveles de vida han sido en una gran parte de los casos inmanejables.

Los procesos de globalización económica han tornado prescindibles a los cada vez más pobres y miserables que constituyen la inmensa mayoría de los seres humanos, en tanto que han convertido en más ricos a unos pocos. Baste señalar a manera de ejemplo que en los últimos cuatro años, el mercado de valores de Estados Unidos redituó ocho billones de dólares al mismo tiempo que millones de pobres murieron de hambre y de enfermedades. Las reformas económicas a favor del mercado introducidas en Latinoamérica y el Caribe en las dos últimas décadas han incrementado los niveles de desigualdad económica y social y han concentrado el ingreso, que actualmente muestra la mayor brecha en todas las regiones en desarrollo del mundo; mientras que el 20% de la población concentra el 52.9% del ingreso, el 20% más pobre solo tiene el 4.5% del ingreso (Knell,1999).

El diseño institucional de esta transición ha sido elaborado por las élites locales con el fin de modificar los regímenes políticos (formas de gobierno) y los procesos de la gobernabilidad (grados de gobierno). Camou (1998) denomina a las formas de gobierno y a los grados de gobierno "paradigmas de la gobernabilidad". Señala estas dos décadas en Latinoamérica como un periodo de "confluencia problemática y multifacética de varias transiciones", entre las cuales identifica la transición social y cultural, la transición económica y la transición política. La transición sociocultural ha sido un resultado de las transformaciones de un modelo de "modernización desarrollista" a otro de una "modernización globalizadora".

Sin embargo, existe mucha incertidumbre en los procesos de transición a causa de la carencia de instituciones capaces de asimilar los efectos de los cambios y propiciar la estabilidad económica, social y política. Incluso organismos

internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo reconocen que los factores exógenos en algunos casos obligaron a las naciones latinoamericanas a tomar medidas severas. Los procesos de transición económica han pasado por los periodos de aplicación de políticas económicas de "estabilización económica", "reforma estructural" y "reestructuración económica". La transición política se ha identificado por los procesos de "liberalización política", de "transición a la democracia" o democratización, y de "consolidación democrática".

2. Reforma del Estado

La reforma del Estado en Latinoamérica ha sido causada por las recurrentes crisis fiscales, la globalización de los mercados y los procesos democráticos. Se realiza sin una visión clara del papel que debe desempeñar el Estado y de las actividades que deben realizar las entidades públicas para determinar su lugar en la reorientación del sector público. Esta reforma abarca tres periodos: el de ajustes de la balanza de pagos y macroeconómico, la reestructuración de los incentivos y los precios relativos; el segundo período involucra la privatización y la contratación de un gran número de actividades del Estado que se consideran particularmente comerciables en un mercado, y el tercer período, que comprende los ajustes institucionales a largo plazo, necesarios para consolidar y mantener las reformas anteriores. Esta última reforma implica dos acercamientos: en primer lugar, existe un consenso en cuanto a que el gobierno debería involucrarse solamente en aquellas áreas donde el sector privado no presente una ventaja comparativa, y en segundo término, que la expansión selectiva o el fortalecimiento de las actividades gubernamentales es necesaria para compensar la baja provisión de bienes públicos, inclusive los servicios básicos (Rowart, 1999).

a. Reformas de la primera generación:

b. Ajuste estructural y estabilización

Como respuesta inmediata a la crisis económica de los países latinoamericanos durante los años ochenta, se establece una serie de medidas económicas tendientes a lograr el equilibrio macroeconómico, tales como ajustes en la balanza de pagos, reducción de la escala de la administración, desregulación, reestructuración de incentivos y de precios relativos, descentralización y privatización. Chile fue el primero en lanzar reformas apoyado

en un gobierno militar, mientras que México lo hizo con el apoyo de un partido hegemónico.

La crisis financiera de los Estados latinoamericanos durante la década de los ochenta y los noventa, caracterizada por déficits presupuestales, políticas monetarias flexibles e índices inflacionarios galopantes, permitió la intervención del Fondo Monetario Internacional. El FMI acudió rescate e impuso sus políticas de presupuestos balanceados mediante la austeridad fiscal, una rígida política monetaria, la reducción del tamaño del gobierno, la privatización de empresas propiedad del Estado (EPEs) y la desregulación de la actividad económica, como condiciones para prestar ayuda.

Estas políticas, conocidas también como de ajuste estructural e impuestas por el “Consenso de Washington”, han producido beneficios en el ámbito macroeconómico, pero también han originado una ingobernabilidad de las instituciones económicas que ha propiciado una inestabilidad financiera de los mercados, profundización de los niveles de pobreza, mayor desigualdad y exclusión social, baja calidad de vida, deterioro y precariedad de las condiciones de vida, e incremento en los niveles de violencia social e institucional. El costo social de la aplicación de estas políticas de ajuste estructural es alto, especialmente en términos de reducción del gasto público en materia de educación, salud, vivienda, etc.

Al término de una política proteccionista no se contaba con un diseño claro de otra política alterna que, bajo condiciones de competitividad, permitiera a las organizaciones insertarse de lleno en los procesos de globalización. Las instituciones afectan críticamente los costos del ajuste estructural de acuerdo con el análisis de North. Las políticas de ajuste estructural muestran más una lógica política que una racionalidad económica. Los argumentos de que para alcanzar los niveles de eficiencia económica se debe pagar un alto costo social y de que la desigualdad es necesaria para lograr la acumulación de capital y el crecimiento económico, no son totalmente válidos.

Desgraciadamente, durante el mismo período en que se introdujeron los programas de ajuste estructural se realizó la apertura de los mercados, la reducción del gasto público, la privatización de las corporaciones estatales, el aumento de los impuestos y el sometimiento de la política económica al cumplimiento de metas financieras, etc., y simultáneamente se pensó que esta era la dirección correcta, porque se había perdido la fe en el manejo de los recursos

por el gobierno. No obstante, las economías nacionales están siendo saneadas para favorecer a la inversión capitalista transnacional.

El problema se complica cuando debido a la aplicación de las políticas de ajuste estructural, sobre todo en los países latinoamericanos, la capacidad del Estado para satisfacer las demandas sociales se reduce sustancialmente. Las políticas de ajuste estructural han barrido con las estructuras económicas, políticas y sociales de los Estados nacionales. El resultado ha sido un dualismo social que muestra los altos niveles de desigualdad producidos por una mala distribución de los beneficios de la riqueza; mientras que una minoría cuenta con todos los recursos, la mayoría vive en niveles inferiores a la línea de pobreza. Los organismos internacionales que formulan las políticas económicas y los gobernantes que las ponen en práctica son insensibles a las verdaderas causas de la pobreza, y hacen gala de una fe ciega en que las fuerzas del mercado y el tiempo constituyen la verdadera solución. En otras palabras, diseñadores e implementadores de las políticas dejan que las fuerzas del mercado determinen la construcción del tipo de sociedad.

Las reformas estructurales y de ajuste, así como los procesos de integración económica, están favoreciendo el crecimiento económico de los sectores productivos más modernos que se han vinculado con la dinámica del comercio internacional. En este esquema de comercio internacional en pleno siglo 21, no existe lugar para otras formas de integración, ni tampoco existe espacio para los que obtienen bajos logros. El crecimiento económico está siendo generado por la denominada nueva economía, vinculada a la alta tecnología, telecomunicación y servicios financieros, y no por la vieja economía, compuesta por los sectores tradicionales como la construcción, transportes, etc. Los factores que explican este crecimiento son la flexibilidad laboral y la actualización y capacitación requerida. La inmensa mayoría de las personas vinculadas con los sectores productivos más tradicionales están pagando los costos de los ajustes y cambios estructurales, y quedan rezagadas en el mejor de los casos, cuando no marginadas del desarrollo o bien totalmente ausentes como entes productivos. Sin embargo, a pesar de un crecimiento económico en los sectores de la nueva economía, las desigualdades sociales continúan en aumento.

América Latina ha experimentado un crecimiento económico razonable, aunque no distribuido equitativamente, es decir, el crecimiento favorece a una clase de empresarios que no ha podido compartir los beneficios con los demás (Llorente, 1999). No obstante, la recuperación del crecimiento económico

permaneció estancado en 1999, con un aumento del producto interno bruto (PIB) regional apenas perceptible de un 0.1 por ciento. Un estudio de la United for a Fair Economy concluye que como efecto de las políticas económicas regresivas aplicadas en las últimas dos décadas en los Estados Unidos, el uno por ciento de los hogares más ricos ha duplicado su captación de la riqueza nacional. Esto sucede desde mediados de los años setenta, y ahora cuentan con más riqueza que el 95 por ciento de la población (Cason y Brooks, 1999). Un patrón similar de comportamiento económico se repite en América Latina.

Queda así en entredicho la tesis de que las economías abundantes en mano de obra, como las de los países latinoamericanos, son las que más pueden obtener crecimiento económico y reducción de la pobreza por la vía de la liberalización económica, porque la ventaja comparativa favorece al trabajador pobre. Esta tesis ha motivado la aplicación de políticas apropiadas de los Estados faccionales democráticos y los predatorios, los cuales son empujados en esa dirección que consideran ser la correcta (Lal y Myint, 1996). Esta tendencia altera radicalmente los procesos de la vida y el trabajo bajo ciertas circunstancias, de tal forma que resulta en un incremento del empleo en el sector de servicios, con la consecuente declinación del empleo en las manufacturas, el incremento de la fuerza de trabajo femenina y del trabajador migrante, etc.

Otros autores anotan que los Estados en desarrollo que confían en la ventaja de los costos laborales para las inversiones extranjeras serán golpeados duramente por los movimientos de la automatización flexible. Los nuevos países industrializados no serán del todo afectados si basan su ventaja competitiva tanto en temas de infraestructura y en asuntos fiscales y legislativos como en la oferta de trabajo (May, 1997). En las economías latinoamericanas abundantes de tierra, la ventaja comparativa indica la especialización, que daña los intereses a corto plazo del capital y el trabajo y crea desajustes en los procesos de liberalización económica.

North (1998) llega a concluir que la causa histórica del subdesarrollo y la violencia política se debe a la implementación de políticas de ajuste estructural, entre las que las instituciones financieras internacionales y los donantes condicionan los programas de asistencia, y por lo tanto inclinan el balance del poder en favor de los sectores privados y militares.

b. Segunda generación de reformas:

Reformas institucionales

Se construyen, reconstruyen y reforman instituciones. Las reformas se orientan a fortalecer al mercado mediante la reducción de funciones del Estado, y se enfoca la eficiencia burocrática del Estado, se intensifican las privatizaciones de las empresas paraestatales, la contratación externa para el suministro de servicios públicos y se aplican técnicas y métodos de la gerencia privada que buscan optimizar el gasto de las funciones públicas del Estado y combatir la corrupción, fraude y despilfarro de los recursos públicos.

Las diferentes teorías sobre la corrupción asocian las variaciones entre las naciones con tradiciones históricas y culturales, niveles de desarrollo económico, instituciones políticas y políticas gubernamentales. Se argumenta en diversas investigaciones que para ciertos países y naciones en particular, se cuenta con una cultura congénitamente conductiva a la corrupción, como el caso de Rusia. Los factores histórico-culturales de la región latinoamericana pueden explicar los niveles de corrupción de tales países, y otros investigadores se apresuran en achacar a las tradiciones de la fe católica algunos efectos residuales de la corrupción (Treisman, 1999), aunque se requiere una mayor investigación. Las tradiciones institucionales y culturales afectan los niveles de percepción de la corrupción más significativamente que las políticas del Estado. Se ha sugerido una variedad de características nacionales de tipo económico, político, social, religioso, cultural, etc., que afecta los costos de los riesgos y beneficios esperados.

En 1980 Pinochet otorga independencia al Banco Central en Chile. Argentina en 1990, Colombia en 1991, México en 1993 y Venezuela otorgan mayor independencia y autonomía a sus Bancos Centrales, aunque es muy discutible que en un sistema político altamente centralizado y presidencialista, como en el caso específico de México, la autonomía otorgada al Banco Central sea efectiva.

c. La Reforma política del Estado

La Reforma del Estado se enfoca en reinventar las instituciones del Estado para facilitar procesos políticos que garanticen la eficiencia, responsabilidad (accountability) y participación democrática en el control burocrático gubernamental mediante la reestructuración de incentivos organizacionales, tales como en el servicio civil de carrera. La delegación y la descentralización son los principales elementos de tal Reforma del Estado.

Sin embargo, la participación popular y la descentralización política son relativamente nuevas en el contexto de los gobiernos locales en Latinoamérica, y

no se encuentran exentas de múltiples problemas en la complejidad de un medio ambiente en el que la política se relega al status de una variable más, debilitando por lo tanto el impacto que pueda producir una política de descentralización. Cuando se involucra a la gente en decisiones que afectan su calidad de vida, su participación apoya y sostiene sus propias decisiones, asegura el uso más eficiente de los recursos para la satisfacción de las necesidades, y se hace más difícil su desvío y mal uso porque se transparentan y se vuelven más fáciles de detectar.

Antes que el Estado perse se transforme, es más probable que las relaciones informales de las instituciones del Estado con la sociedad civil experimenten presión para ser reestructuradas.