
DE LA PRIMERA A LA SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA: GIRO IDEOLÓGICO Y CAMBIO CONCEPTUAL

José Guillermo García Chourio*

Resumen

García Chourio, José Guillermo. "De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América Latina: giro ideológico y cambio conceptual", *Cuadernos de Economía*, v. xxii, n. 38, Bogotá, 2003, páginas 95-125

Este trabajo explora la orientación ideológica y conceptual que ha guiado el proceso de reformas económicas en América Latina, diferenciando la puesta en marcha de las medidas en dos generaciones. Partimos de la idea de que la transición entre generaciones de reformas obedece a un cambio de las concepciones ideológicas y teóricas que sustentaron las reformas iniciales, producto de las experiencias de fracaso y oposición que han tenido los ajustes. Se concluye que existió un giro conceptual, expresado por el paso del enfoque de las expectativas racionales, el cual sustentó una política de choques externos mediante medidas de ajuste y de reducción del Estado para disciplinar a los agentes económicos, al enfoque neoinstitucional, que concibe las reformas como un proceso de creación de instituciones acordadas para el buen funcionamiento del mercado, reconociéndose ahora al Estado como mecanismo básico para reducir los costos de transacción de dichos agentes en el mercado.

Palabras clave: reforma del Estado, reformas de primera generación, ajuste macroeconómico, reformas de segunda generación, reforma institucional, América Latina. **JEL:** P110, P170

* Sociólogo venezolano. Candidato a Magister en Ciencias Políticas en Iberoamérica (Universidad Internacional de Andalucía). Profesor de la Universidad Católica Cecilio Acosta, Jefe de la Unidad de Investigación del Instituto Zuliaño de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, Escuela de Gobierno del Estado Zulia (IZEPES). Director de la revista *Ciencias de Gobierno*, Maracaibo, Venezuela. Para comentarios y reproducción de este material comunicarse con el autor a los correos: investigacion@izepes.org.ve; jggch@icqmail.com. Artículo recibido el 11 de septiembre de 2002 y aprobado por Consejo Editorial el 31 de marzo de 2003.

García Chourio, José Guillermo. "From the first to the second generation of State reforms in Latin-America: ideological volte-face and conceptual change", *Cuadernos de Economía*, v. XXII, n. 38, Bogotá, 2003, pages 95-125

This article explores that ideological and conceptual orientation which has guided the process of economic reforms in Latin-America, differentiating those measures put into effect by two generations. A start is made from the idea that the transition between generations of reforms obeys a change in those ideological and theoretical concepts sustaining initial reforms, these being the product of the experience of failure and opposition to adjustment. It is concluded that there has been a conceptual volte-face, expressed by moving away from a rational expectations' approach (sustaining a policy of external shocks through State adjustment and reduction measures aimed at disciplining economic agents) towards a neo-institutional approach. This conceives reforms as being a process of creating harmonious institutions for the good functioning of the market, recognising the State as being a basic mechanism for reducing transaction costs for such agents in the market.

Key words: State reform, first generation reform, macroeconomic adjustment, second generation reform, institutional reform, Latin-America. **JEL:** P110, P170

Résumé

García Chourio, José Guillermo. "De la première à la seconde génération de réformes de l'État en Amérique latine: tournant idéologique et changement conceptuel", *Cuadernos de Economía*, v. XXII, n. 38, Bogotá, 2003, pages 95-125

Ce travail retrace l'orientation idéologique et conceptuelle qui a présidé au processus de réformes économiques en Amérique latine, en discriminant la mise en œuvre des mesures en deux générations successives. Nous sommes partis de l'idée que la transition entre générations de réformes correspond à un changement dans les conceptions idéologiques et théoriques ayant inspiré les réformes initiales, changement qui est le fruit des échecs subis et des oppositions suscitées par les ajustements. On conclut à un tournant conceptuel, qui se traduit par le passage d'une approche des attentes rationnelles, laquelle a fondé une politique de chocs externes par le moyen de mesures d'ajustement et de repli de l'État afin de discipliner les agents économiques, à une approche néo-institutionnelle, qui conçoit les réformes comme un processus de création d'institutions en harmonie avec le bon fonctionnement du marché, l'État étant désormais reconnu comme un mécanisme fondamental pour réduire les coûts de transaction entre les agents en question sur les marchés.

Mots-clés: réforme de l'État, réformes de première génération, ajustement macro-économique, réformes de seconde génération, réforme institutionnelle, Amérique latine. **JEL:** P110, P170

INTRODUCCIÓN

Desde que se comenzó a hablar sobre la necesidad de reformar el Estado en América Latina, los argumentos han variado notablemente. Existe una gran diferencia entre las razones que impulsaron los intentos de las llamadas "reformas administrativas" [Oszlak 1999, 83] hasta la década de los setenta, prolongadas en algunos países hasta comienzos de los ochenta, y las que han impulsado el age modernizador de los últimos años del siglo XX.

La ola del reformismo administrativo que se inició en la década de los sesenta tenía como razón fundamental crear las condiciones administrativas necesarias al Modelo Desarrollista de Sustitución de Importaciones y prevaleció en muchos países hasta entrados los años ochenta. Durante ese tiempo, la figura del Estado se enaltecó como agente propulsor de los cambios y se llegó a afirmar sin "ninguna duda que la historia latinoamericana marcha en dirección a un crecimiento significativamente muy importante de lo que se llama el Estado, al aparato del Estado, la administración pública, lo cual plantea el problema de cómo convertirlo en un instrumento eficiente" [Kliskberg 1983, 6].

No obstante, la configuración de una nueva lógica de acumulación de capital en los países centrales condujo al abandono de las políticas keynesianas que desde la segunda posguerra dominaron el escenario económico de Occidente, abriendo paso nuevamente al ya histórico "movimiento pendular" de Estado vs. mercado [Barra 1990], el cual en los últimos años termina por inclinarse en este último sentido.

El surgimiento del neoliberalismo como fórmula para superar los reveses de una política sobreexpansiva de la masa monetaria, producto de un agotamiento del modelo estatal de desarrollo, dio nuevamente impulso al dogma del mercado como fuente de desarrollo mediante la apertura económica y la liberalización comercial, relegando al Estado al cumplimiento de funciones básicas de regulación y control de los agentes económicos privados.

En América Latina, la crisis de la deuda se convirtió en el argumento fundamental para llevar a cabo una serie de programas iniciales de reforma, destinados a corregir en principio los graves desequilibrios macroeconómicos. Sin embargo, estas medidas, “que a menudo se adoptaron por razones de conveniencia a corto plazo, terminaron por convertirse en un nuevo enfoque de política a largo plazo” [Thorp 1998, 216].

En esta conversión hacia una estrategia de largo plazo se han identificado dos generaciones de reforma del Estado. Las primeras están orientadas a superar desequilibrios monetarios y fiscales y son de corte más coyuntural, mientras que las segundas están referidas a la transformación de la estructura institucional del Estado y tienen un carácter de mediano y largo plazo.

El objetivo de este trabajo es explorar, a grandes rasgos, la orientación ideológica y conceptual que ha guiado el proceso de reforma del Estado en América Latina a partir de los cambios hacia un modelo de economía de mercado que consagra la vía de orientar las economías hacia la producción de bienes y servicios para la exportación, lo cual ha implicado la puesta en marcha de un repertorio de medidas que pueden ser identificadas en dos fases o generaciones de reformas. Al respecto, consideramos que la transición de una primera generación de reformas a una segunda, más que significar una deliberada secuencia lineal por fases de un programa de políticas de mercado, obedece a un cambio de las concepciones ideológicas y teóricas que sustentaron las reformas iniciales, producto de las experiencias de fracaso y oposición que han tenido los ajustes.

A pesar de las dificultades que involucra referirse a América Latina como un todo, dadas las múltiples particularidades que asume la reforma del Estado en cada caso nacional, es posible apreciar, en el conjunto de países de la región, un común denominador en torno a la manera como conceptualmente son concebidas las reformas, lo cual tiene su explicación en el alto grado de sujeción al que están sometidos los gobiernos por parte de los organismos multilaterales de crédito, quienes dictaminan una serie de programas de cambio que son más o menos homogéneos para todos los países latinoamericanos.

En el transcurso de dos décadas hemos pasado de unas reformas justificadas por la crisis de la deuda a unas que se justifican por la globalización económica, donde la obligatoria inserción en dicho esquema ha evidenciado el reconocimiento de la misma como un proceso objetivo que ha secularizado un nuevo orden del que se desprende una lógica de inclusión/exclusión, fundamentada en el cumplimiento o no de las pautas que rigen el nuevo patrón de acumulación de capital.

La hegemonía a escala mundial de esta nueva lógica de acumulación, fundamentada en la alta tecnología y la transnacionalización del capital, se manifiesta en que es a partir del intercambio comercial deregulado desde donde se deja “que sean las empresas privadas las que asuman el riesgo, invierten y creen riqueza o miseria según les vaya y según para quien” [Castells 1998, 5].

En este sentido, y siguiendo a Flisfisch [1997, 228], las trayectorias de adaptación de las economías nacionales a las nuevas circunstancias económicas plantean un dilema real que se polariza entre crear un núcleo endógeno capaz de sostener el dinamismo tecnológico para penetrar exitosamente en el mercado mundial y delegar en agentes externos la responsabilidad del presente y del futuro de la estructura productiva latinoamericana. Dicho dilema es el que enfrenta América Latina en la actualidad y sobre el que ha gravitado la reforma del Estado en sus diferentes etapas de cambio. Veamos en lo que sigue como ha sido ese proceso de transformación.

LAS REFORMAS DE PRIMERA GENERACIÓN (RPG) EN AMÉRICA LATINA

Frente a las nuevas condiciones del comercio, las tradicionales políticas fiscales expansionistas de carácter subsidiario, las cuales apuntalaron la creación de grandes parques industriales y el desarrollo de un mercado de consumo endógeno, y que predominaron a partir de la segunda posguerra, mostraban signos de caducidad e inoperancia como vías para la rentabilidad de capital.

El aumento constante del gasto y el agotamiento del patrón de acumulación en que se sustentaba, pusieron en evidencia la disfuncionalidad del carácter interventor del Estado y la necesidad de un redimensionamiento estatal caracterizado por una tendencia privatizadora y una concepción economicista que pone el acento en el aumento de las tarifas de los servicios que quedan bajo la tutela pública.

Según el discurso dominante en América Latina, el papel intervencionista del Estado en la actividad económica y sus distorsiones del mercado a través de un gasto justificado en unas pretensiones igualitarias y unas expectativas distributivas eran la raíz de los grandes desequilibrios macroeconómicos. En este tipo de diagnóstico jugaron un papel muy importante los organismos multilaterales de crédito, que adquirieron poder a raíz de la crisis de la deuda y debilitaron la autonomía de los Estados nacionales. A juicio de Marcelo Cavarozzi:

