

---

## 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](mailto:investigacion@izepes.org.ve); [jggch@icqmail.com](mailto: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:

[paradójicamente] el fenómeno que tornó posible la prolongación postera de la relativa autonomía que había prevalecido en el diseño de políticas —es decir, el crédito externo abundante y barato— contribuiría a generar el patrón de dependencia novedoso y, asimismo, más brutal que se estableciera a partir de la década de 1980 [Cavarozzi 1993, 19].

Las severas condiciones de los organismos multilaterales de crédito para permitir el acceso a nuevos empréstitos de la banca internacional implicaron la puesta en marcha de lo que se ha conocido como las “reformas de primera generación”, que concentraron acciones dirigidas a la liberación comercial y a la privatización de activos del Estado, coordinadas por una élite tecnocrática relativamente aislada [Naim 1995, 219].

Según Naim [1995, 215]—quien fue uno de los precursores en identificar históricamente las fases de las reformas de mercado—, las reformas de primera generación (RPG) se iniciaron en Latinoamérica en la década de los ochenta con la ejecución de los *shocks* económicos por decreto, que tenían como objetivo cambiar las reglas que determinaban el comportamiento macroeconómico y conducir al desmantelamiento de muchas agencias estatales.

A diferencia de las anteriores épocas reformistas del siglo XX, que habían puesto el acento en fortalecer la gestión del Estado, este nuevo ciclo de reformas hizo hincapié en la modificación de los límites de la gestión estatal al fin de reducirlos, ya que se ha considerado que los ámbitos de actuación alcanzados hasta entonces por el Estado le son contraproducentes a la buena marcha del nuevo esquema económico centrado en el mercado. En tal sentido, agrega Oszlak:

Las reformas de primera generación tuvieron como objetivo central encoger al Estado, no necesariamente mejorarlo. Menos Estado no significaba comprimir su estructura y dotación por un simple afán racionalizador, sino porque ese aparato desarrollaba funciones y actividades que en el nuevo contexto ideológico pasaron a ser consideradas como ilegítimas [Oszlak 1999, 85].

En América Latina, los programas iniciales de reforma combinaron una política de ajuste macroeconómico, destinada a corregir los graves desequilibrios fiscales, y una política de cambio estructural, con miras a establecer los elementos básicos para el desarrollo del modelo de economía hacia afuera. El objetivo fundamental era la racionalización de los recursos financieros del Estado, mediante “la eliminación de funciones gubernamentales, los cortes de gastos corrientes y de inversión, la reducción del personal, las privatizaciones, las desregulaciones y la descentralización” [Souza y Moreira 1999, 1].

El tamaño de la deuda obligó a muchos países a seguir incondicionalmente unas pautas de reforma que, en forma de paquetes preconcebidos, aplican el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para superar los desequilibrios macroeconómicos existentes y así honrar los compromisos financieros contraídos con la banca extranjera. Esto implicó una serie de programas de ajuste, caracterizados por una “seria austeridad fiscal, políticas restrictivas de la demanda, cambios en los patrones de tributación con la implementación de impuestos que proveerían al fisco de abundantes recursos, y otras medidas similares” [Sulbrandt 1994, 16].

Los programas de ajuste que implementaron los organismos multilaterales en América Latina a comienzos de la década de los ochenta no apuntaban a lograr transformaciones profundas del modelo de desarrollo, debido a que el objetivo central de éstos era sellar el compromiso de pago de los países y sobre todo desmantelar los movimientos de unión que se estaban gestando entre los países deudores,<sup>1</sup> movimientos que le estaban complicando a la banca internacional la posibilidad de alcanzar acuerdos totalmente favorables a sus intereses [Lichtensztein y Bae 1987, 120]. A juicio de estos autores, ello explica por qué el FMI, en el marco de los acuerdos, permitió que en muchos países de la región se intensificaran políticas que iban en contra del libre comercio, tales como la dualidad cambiaria, mayores controles sobre las importaciones y reformas tributarias con elementos que introducían distorsiones al comercio, tales como los impuestos a las transacciones financieras.

Estas reformas han sido llevadas a la práctica bajo programas de ajuste que implican un convenio conjunto con el BM y el FMI, denominados ajustes estructurales con crecimiento, bajo la doble condicionalidad de estos organismos. La doble condicionalidad ha significado que las medidas de ajuste fiscal implementadas bajo la supervisión del FMI se efectúen paralelamente con la transformación del aparato estatal que el modelo neoliberal requiere, efectuándose este último proceso bajo la estricta asistencia técnica y financiera del BM, el cual hasta mediados de los noventa manejó y defendió a ultranza la tesis de la minimización del Estado, basada en la teoría de la elección pública.

1 Entre las iniciativas de algunos gobiernos estuvo el intento de formar un “club de deudores” como estrategia para —de manera conjunta— presionar un acuerdo con la banca acreedora internacional en torno a refinanciamientos de deuda y amnistías por mora.

Desde el plano político, es necesario subrayar que la primera generación de reformas del Estado avanzó a lo interno de los países de la región, debido a la alta concentración de poder en el Ejecutivo para la toma de la decisión sobre la puesta en marcha de tales medidas, apelando para ello a la estrategia del secreto presidencial. Mediante dicho instrumento decisionista, “el Poder Ejecutivo podía adoptar reformas macroeconómicas con relativa independencia del resto del sistema político, las cuales eran fáciles de administrar” [Naim 1995, 215].

Otro de los factores que impulsaron las RFG en América Latina fue el aislamiento tecnocrático que caracterizó el establecimiento de las medidas. Un grupo de economistas graduados en universidades norteamericanas y que ejercieron funciones como Ministros de Economía, Fomento e Industria se encargaron de la construcción de los alegatos técnicos con el fin de politizar el problema de la reforma. Ello, sin embargo, no descartar que las RFG, en muchos casos y una vez aparecidas las reacciones iniciales de repudio social ante los primeros efectos regresivos, hayan tenido que ser redefinidas en búsqueda de lograr apoyo político para su mantenimiento, cuestión que, como veremos después, se hace más patente con las reformas de segunda generación (RSG).

En gran medida, las RFG se caracterizaron por una gran “prescindencia social” en la toma de decisiones, que utilizó como principal estrategia, tal como dice Faletto [1989], la táctica del ‘secreto’ y en la que las posibles opciones de cambio y la decisión sobre cuál opción se debe seguir tuvieron un matiz fundamentalmente técnico [Camou 1997], que partía de la intención deliberada de negarle el acceso al ciudadano común a información sobre políticas que tendrían un impacto directo sobre su vida.

En un contexto como el de la reforma del Estado, donde la misma implica una “recomposición del bloque en el poder.” [Medellín 1994].

[...] La toma de decisiones aparece determinada por el secreto y la connotación militar de las intervenciones. Por el secreto, porque es el medio a través del cual se busca imponer la primacía individual de intereses burocráticos y organizacionales particulares sobre el carácter colectivo de los intereses burocráticos y organizacionales. Por la connotación militar, porque es el medio táctico (en el sentido militar del término) a través del cual quienes toman la decisión en secreto tratan de identificar y evaluar los frentes posibles de tensión y conflicto social o institucional que desata o puede desatar una decisión [Medellín 1996, 213].

Ello ha obedecido a que “la dinámica del cambio estructural se proyecta tradicionalmente como una revuelta contra las formas jerárquicas y funcionales de poder heredadas del pasado” [Medellín 1996, 212], haciendo necesaria la presencia de los “circuitos de *expertise*” a fin de desarticular el contenido conflictivo de las reformas a través de: i) generar una visión análoga de los problemas y las soluciones políticas disponibles, ii) relativizar el desacuerdo y evitar las posiciones cerradas en virtud de posiciones ideológicas, y iii) favorecer, apelando al expediente dogmático del saber especializado, la reducción de la complejidad de posibles soluciones alternativas fincadas en el principio de soberanía popular [Camou 1997, 67].

Por otra parte, la ejecución de las políticas también ha sido posible con un mínimo de interferencia y redefinición, ya que algunos gobiernos se han valido con éxito de la percepción social sobre la necesidad imperiosa de conjurar las crisis económicas a como dé lugar, visión que ha tenido mayor presencia en contextos hiperinflacionarios [Paramio 1999, 42], como han sido los casos de Argentina y Brasil, países que llegaron a experimentar inflaciones de más de tres dígitos.

Los programas de ajuste estructural con crecimiento del FMI y del BM marcaron la consolidación de las directrices de acción de estos organismos en las transformaciones de fondo de los procesos de producción de los países de América Latina, es decir, pusieron el énfasis en el desarrollo de la producción para la exportación, la plena apertura y la reducción del Estado; sin embargo, dichos programas han asumido en los últimos años una nueva orientación conceptual que involucra la reparación del Estado, eso sí con algunas condiciones y con otro esquema de desempeño, más allá del de arbitrio en el intercambio que realizan los agentes privados.

#### REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN (RSG): HACIA LA REFORMA INSTITUCIONAL DEL ESTADO

Bajo la reestructuración capitalista, el redimensionamiento del Estado, además de haber significado la transformación de las relaciones de propiedad estatal en relaciones de propiedad privada, nacional y transnacional mediante las privatizaciones [Costilla 1994, 7], implica una serie de modificaciones de su gestión administrativa y de creación de instituciones que forman parte de lo que ha sido considerado como las “reformas de segunda generación” [Burki y Edwards 1995, 7].

El impacto de la liberalización económica y la apertura comercial ha obligado a una transformación institucional del Estado con el fin de establecer condiciones para el modelo de mercado, lo cual ha llegado hasta el punto de “alcanzar numerosas dimensiones relacionadas con las diversas políticas: sistema tributario, mercado laboral, política social y comercio” [Grinspun y Kreckewich 1995, 125].

Esta nueva etapa de reformas es considerada por Naím [1995] como continuidad del proceso —que comenzó en los años ochenta— de ejecución de políticas orientadas a consolidar definitivamente un modelo de organización social centrado en el mercado. Según este autor, desde mediados de los noventa “Latinoamérica está entrando en una nueva fase de su proceso de reforma. La terapia de *shock* abre paso a una fase de creación y rehabilitación de instituciones” [Naím 1995, 216].

Dicho carácter de continuidad, expresado en la secuencia ‘primera y segunda’ reformas, ha sido cuestionado por Oszlak. A su juicio: “la alusión pretende establecer una secuencia inevitable, que sólo se explica por una suerte de determinismo histórico, según el cual la lógica del proceso de transformación estatal debe ajustarse a un curso lineal y predefinido” [Oszlak 1999, 82].

A pesar de esta crítica, que realiza en la primera parte de su trabajo, este autor toma después una posición muy ambigua sobre el rasgo secuencial de las reformas, al asumir los conceptos y reconocer que los mismos dan cuenta de un proceso ordenado de políticas orientadas a transformar al Estado, proceso que trae consigo la reconversión neoliberal.

El reconocimiento en Oszlak de dicho *continuum* queda expresado de manera contundente en las relaciones comienzo-fin-comienzo que plantea sobre el orden de las reformas. De allí que anuncie que “es difícil analizar la ‘segunda reforma’ sin una previa referencia a la ‘primera’”. En esencia, en esa etapa se decidió seguir una secuencia que comenzó por redefinir el papel del Estado, continuaba con la reestructuración del aparato institucional resultante de tal redefinición y culminaba con una reducción de personal, consecuente con las dos decisiones previas” [1999, 85].

Un argumento más sólido que rebate la supuesta secuencia lineal de las reformas nos lo ofrece Paramio [1999]. Según este autor, circunstancias ligadas a la dinámica política y económica de los propios países y a la evolución del contexto económico internacional han obligado a que muchos gobiernos

ejecuten reformas de segunda generación sin haber completado aún el paquete de primeras reformas.

Tal situación, en cierto modo, había sido considerada por Naím al afirmar que “la lentitud con que se adoptan las transformaciones cruciales a menudo conduce al resurgimiento de desequilibrios macroeconómicos que requieren de correcciones características de la primera fase”, como ajustes fiscales o devaluaciones repentinas [1995, 220]. Sin embargo, este autor, más que desear el principio de continuidad lineal de las medidas, lo refuerza, ya que parte de reconocer los desequilibrios fiscales como un retroceso en la secuencia a causa de errores de ejecución.

Todo esto nos lleva a reconocer la existencia, en la actualidad, de una ejecución simultánea tanto de políticas que han sido consideradas de primera generación como de las que caen bajo el rótulo de las de segunda, sin que existan de por medio unos límites que fijen las temporalidades de inicio o fin de una determinada fase de reforma. En este sentido Paramio [1999, 19] afirma que “este encabalgamiento de reformas, sumado al mantenimiento de las restricciones económicas, impide introducir un esquema simple de contraposición entre las reformas (impuestas) de la primera oleada y reformas de segunda generación”.

Por otra parte, Bresser [1999] hace otro tipo de distinción entre las RFG y las RSG, que trata también de romper con el carácter lineal de la evolución de las reformas del Estado. Dicha diferencia está asociada a un cambio de concepción ideológica y estratégica de las reformas. A su entender,

[...] en los años ochenta, la preocupación fundamental de la “primera ola” de reformas fue la de promover el ajuste estructural de las economías en crisis, particularmente de aquellas altamente endeudadas y en desarrollo, como el Brasil. Ya en los años noventa, cuando se percibe que ese ajuste no podía, en términos realistas, llevar al Estado mínimo, se produce la “segunda ola” de reformas. En tanto que en la primera ola la supremacía de la perspectiva económica lleva, en relación con el Estado, esencialmente a una política de *downsizing*, en la segunda ola las reformas tienen un carácter institucional [Bresser 1999, 24].

Es así como América Latina inicia una agenda de políticas orientadas a mejorar la capacidad administrativa e institucional del Estado, que inaugura un segundo estadio de reformas, el cual va paralelo a la ejecución de medidas de primera generación. Dicha superposición de reformas, además de obedecer al avance en pro de consolidar un modelo de mercado, ha obedecido a que las crisis posteriores a la primera oleada de reformas ha llevado a un replanteamiento del modelo, y siendo imposible volver atrás, la agenda

política debería girar sobre los cambios necesarios para corregir las consecuencias negativas de las primeras [Paramio 1999, 18].

En esta perspectiva, las RSG han representado una revalorización del papel del aparato público en los asuntos del desarrollo económico, minimizado en la primera etapa de reformas pero ahora rescatado bajo la tesis de que la creación de una serie de dispositivos institucionales públicos les posibilita a los agentes privados operar con un margen de menor incertidumbre, argumento que—como veremos más adelante—forma parte del llamado “nuevo institucionalismo”, orientación teórica que domina el pensamiento económico contemporáneo.

En este sentido, los nuevos planes de reforma han estado dirigidos a la búsqueda de:

- a) eficiencia de los servicios públicos, a ser alcanzada por la optimización de los recursos financieros vía el estímulo a la competencia administrada de los recursos humanos y financieros; b) efectividad; c) democratización, con el involucramiento de la comunidad en las decisiones relativas a las acciones públicas; y d) descentralización, hacia las esferas subnacionales, de las responsabilidades de provisión de infraestructura y de los servicios sociales [Souza y Moreira 1999, 2].

En esta nueva fase, asegura Naím [1995, 216], “el proceso de creación y desarrollo de las instituciones necesarias para apoyar las nuevas políticas será lento, engorroso, costoso y técnicamente difícil”. A causa de la percepción social negativa que originó las crisis posteriores a las primeras reformas, “la oportunidad política para la introducción de reformas de segunda generación viene acompañada de fuertes restricciones para su diseño y puesta en práctica” [Paramio 1999, 19].

Sobre las condiciones políticas e institucionales para la viabilidad de las reformas económicas en América Latina se ha manejado tradicionalmente, entre los analistas, la posición reduccionista de que la implementación de las políticas de ajuste está asociada casi exclusivamente al grado de voluntad política de los gobernantes. A juicio de Torres: “esta perspectiva adolece de una visión demasiado voluntarista de la formación de las políticas públicas, ya que presupone que los líderes de gobierno tienen un alto grado de control sobre el contexto institucional y político en el que actúan” [Torres 1998, 16].

Dada la crítica, y frente a las consecuencias del fracaso y la oposición que han tenido los programas de ajuste, se ha abierto en los últimos años una reflexión por parte de algunos especialistas, de donde derivó la tesis de “que la

aplicación del ajuste dependía en gran medida de la existencia de condiciones políticas favorables” [Vieux y Petras 1996, 143].

Algunos autores, como Torres, manifiestan que el proceso de reforma “incluye la tarea de movilizar los apoyos sociales y las capacidades institucionales para implementar dichas políticas y neutralizar a quienes se oponen a ellas” [1998, 16]. Por su parte, Kliksberg [1989, 34] sostiene la idea de una “estrategia selectiva de modernización”, en donde la selección de aspectos particulares de la gestión para su modernización permite, a diferencia de las reformas globales de todo el aparato público características de los años cincuenta y sesenta, centrar el “análisis en la identificación de las fuerzas favorables y contrarias al cambio y el diseño de la táctica para actuar en relación con ellas”, ya que se asume la reforma como un proceso de cambio social y por lo tanto, hay que encararla como un proceso político.

Al contrario de las RPG, que tuvieron lugar en medio de una percepción social sobre la grave crisis fiscal e inflacionaria que planteaba la necesidad de superarla a como diera lugar, las RSG, por estar dirigidas a la configuración de un nuevo modelo, implican diversas visiones, generalmente opuestas entre los distintos actores de la sociedad, sobre la naturaleza de las transformaciones, posiciones que surgen de cómo estas políticas los afectan, si positiva o negativamente. Esta nueva serie de medidas, tal como sostienen Souza y Moreira [1999, 9], son “políticamente más complejas que las de la primera, al involucrar numerosos intereses que se multiplican en cada situación específica, al contrario de los conflictos que suscitan las reformas de primera generación, más polarizados”.

En la misma línea se pronuncian Elizondo y Heredia [2000, 86], quienes, si bien reconocen que durante las RPG resulta adecuado y en ocasiones óptimo que élites tecnocráticas operen por encima de las estructuras políticas tradicionales, afirman que “en el caso de las reformas de segunda generación—modernización administrativa, reforma del poder judicial, por ejemplo—los requerimientos políticos suelen ser más complejos y los tiempos de gestión, introducción y maduración muchos más largos”.

En el imaginario de muchos líderes políticos, dichas reformas, dado su carácter de mediano y largo plazo, no representan un dispositivo potencial que permita obtener popularidad con miras a las próximas elecciones. Bajo esta percepción las reformas son vistas como poco atractivas, menos aún si las mismas implican altos costos políticos y un sinnúmero de negociaciones que muchas veces estrechan los márgenes para gobernar. Frente a esta situación se hace poco factible que los actores políticos se atrevan a cambiar el

marco institucional en el que operan si dicho intento les significa un riesgo sobre las posiciones de poder que habían alcanzado hasta entonces con sus tradicionales reglas de juego. En todo caso, cuando sus posiciones se sientan amenazadas por algún cuadro de crisis, éstos podrán introducir algunas reglas nuevas pero no necesariamente cambiar todo el juego.

A pesar de las múltiples presiones externas por la adopción de un nuevo patrón de intercambio y actuación económica —condicionalidad de organismos internacionales financieros, globalización—, para el cual cualquier intento de postergar o disminuir su ritmo de acogida puede significar una mayor profundización de la crisis, resulta un poco apresurado de todas maneras afirmar que los actores políticos en un contexto nacional específico acogen los nuevos esquemas normativos en forma irrestricta.

Tradicionalmente, muchos gobernantes se sienten más inclinados a políticas que produzcan resultados positivos a corto plazo y cuyos efectos inmediatos sean percibidos más fácilmente por la población, ya que implican un cambio súbito de una situación a otra, lo cual asegura por lo menos cierta legitimidad a la gestión durante algún tiempo. Bajo este axioma han surgido “los planes económicos heterodoxos”, e intermediarios o mediadores entre las visiones e intereses de complicadas redes de asuntos integradas por políticos, funcionarios de organismos multilaterales, empresarios y otros actores formales e informales del proceso de reformas económicas” [Camou 1997, 63].

En este juego institucional de las ideas, han estado presentes diferentes orientaciones conceptuales sobre las reformas y cómo llevarlas adelante, siendo las de los organismos multilaterales de crédito las de mayor peso. En este sentido, se pueden identificar dos enfoques teóricos que han predominado respectivamente en cada una de las oleadas de reforma, criterio que consideramos válido para establecer un lindero entre las RFG y las RSG y que nos lleva a entender el término “generación” más desde el punto de vista de reconocer las RSG como una nueva estirpe que como una sucesión lineal de políticas en el tiempo, las cuales inician con las RFG.

## REVISIONISMO IDEOLÓGICO Y REPLANTEAMIENTO TEÓRICO DE LAS REFORMAS

Independientemente de las diversas singularidades que ha adquirido la forma del Estado en los diferentes países de América Latina, la manera como han sido confeccionadas y, muchas veces, ejecutadas las medidas ha respondido a todo un esquema ideológico y conceptual esgrimido por

intelectuales y especialistas, quienes, a partir de una interpretación de la crisis estructural en que ha estado sumida la región, han construido un diagnóstico del problema y una fórmula para superarla que ha ido en beneficio de los centros de poder económico internacional.

La elaboración de dicho análisis y las prescripciones correctivas realizadas hasta ahora han formado parte de una dinámica de producción del saber basada en una lucha entre diversas visiones e interpretaciones de la crisis —con sus respectivas orientaciones ideológicas y envueltas en una alta carga axiológica particular—, de donde resulta un conocimiento que es legítimo en la medida en que responde a intereses económicos poderosos, cualquier otra interpretación de la crisis “plantea altos ‘costo de entrada’ a los disidentes y a los que tienen opiniones divergentes” [Vieux y Petras 1996, 146].

El expediente científico de la modernización del aparato público emerge como un recurso que permite sacar de la arena política la decisión de establecer un nuevo modelo de Estado, dado que lo reconceptualiza como un asunto meramente técnico. Ello permite disuadir cualquier intento de reacción negativa, dado que su papel es supuestamente neutral en la búsqueda de una eficiencia que, en esta perspectiva, “deja de ser un principio técnico de asignación y uso de los recursos para convertirse en el nuevo referente que debe procesar los conflictos de intereses” [Medellín 1994, 105].

La neutralidad valorativa de la reforma del Estado en América Latina ha sido solamente un mito [Romero 1992] que ha servido para arropar argumentos ideológicos y subjetivos basados en una supuesta cientificidad que proclama estar alejada de cualquier prejuicio, estereotipo o valor. En vista de ello, “el sueño de políticas públicas *value-free* se ha esfumado a medida que los valores subyacentes a una conceptualización teórica eran desmontados y criticados por otros politólogos en nombre de otros valores” [Meny y Thoenig 1992, 46].

En medio de los límites que impone una producción del saber ligada a los intereses de los grandes centros de poder internacional, las orientaciones teóricas dominantes que han existido en torno a las reformas han sido hasta ahora dos: la de las expectativas racionales y la neoinstitucional, siendo el surgimiento de este último el producto de un profundo revisionismo teórico y un gran cambio conceptual del primero, a raíz de las experiencias de fracaso y oposición que han tenido los programas de ajuste, giro en función del cual podemos hablar con propiedad de dos generaciones de reformas, ya que cada una obedece respectivamente a uno de dichos enfoques.

## El enfoque de las expectativas racionales

Con el auge en los años setenta de las teorías racionales derivadas de la teoría económica neoclásica comienza en la ciencia política un desplazamiento de las determinaciones basadas en estructuras sociales omnicomprensivas —tales como la clase social, las normas y las instituciones legales— hacia un individualismo metodológico que centra toda su atención en las estrategias particulares de los sujetos para explicar la acción social [Downs 1973; Olson 1992].

Bajo la premisa netamente economicista de que, en un contexto de múltiples opciones, los individuos eligen de manera racional aquella que implique menos sacrificios y reporte mayores beneficios, hace su aparición el enfoque de las expectativas racionales en las ciencias políticas y administrativas. Esta perspectiva ha tenido tal grado de influencia en el ámbito académico que más de un autor perteneciente a otra corriente teórica ha desarrollado planteamientos en clave racional para entender el comportamiento de la burocracia y las contradicciones del Estado capitalista [Crozier 1969; Offe 1989].

Los planteamientos de Offe sobre el Estado de bienestar [1989] son un caso bastante característico de dicha actitud. Este autor, representante de la corriente neomaxista, apoyándose en ciertos elementos de la ciencia política norteamericana expone, mediante la teoría de los juegos, la crisis fiscal del Estado—escasez de recursos y decrecimiento económico— como una situación que promueve un entorno en donde no prosperan acuerdos colectivos de ‘atención pública’ y solidaridad política, sino más bien como contexto que propicia, entre los actores, juegos tipo suma cero.

El cuestionamiento que se le hizo al Estado de bienestar durante las décadas de los setenta y ochenta partió de identificar su crisis fiscal como producto de unas contradicciones que tenían su base en el comportamiento racional de los individuos en torno a las políticas públicas asistencialistas que apuntaron la creación de una amplia clase media [Offe 1989]. Según este autor, “cuanto más altos sean el estatus y los ingresos que el Estado de bienestar nos proporciona, menor es nuestra motivación racional a vincular los privilegios a acuerdos colectivistas [previsiblemente precarios] y mayor es la inclinación a buscar —y a apoyar partidos que proponen diseños de— alternativas de mercado privado” [Offe 1989, 206].

El principio individualista de la acción a partir de un cálculo racional es uno de los principales fundamentos de escuela del *Public Choice*,<sup>2</sup> la cual subraya, según Meny y Thoenig [1992, 48-51], que las estructuras de organización y decisión contribuyen a dar forma a los comportamientos de los individuos, induciéndolos a realizar elecciones racionales, habida cuenta de sus conocimientos sobre los elementos que permiten evaluar los costos y beneficios. En este sentido, se consideraron las instituciones del Estado de bienestar como responsables y promotoras de una *desestructuración de colectividades* que trae consigo “una pauta interpretativa que desconfía profundamente de los programas sociales como ‘bienes públicos’ y que, en vez de ello, tiende a descifrar tales políticas en términos de ganancias y pérdidas, explotación, parasitismo, redistribución y así sucesivamente, esto es, en categorías individualistas del hombre económico” [Offe 1989, 201].

Con dicho argumento en mano, comenzó en el mundo occidental una crítica sobre el papel intervencionista del Estado en la actividad económica y su supuesta distorsión en el mercado a través de un gasto social que, justificado en unas pretensiones igualitarias y unas expectativas distributivas, generaba déficit e inflación. En la esfera política, simultáneamente, la “crisis de gobernabilidad” en que se tradujo la crisis del modelo de bienestar fue vista como producto de un ‘exceso’ de demandas que el Estado, en la actual situación de desequilibrio fiscal, está imposibilitado de satisfacer. Ante tales diagnósticos, la receta fue “deflacionar la política y la economía” [Portantiero 1989, 89], postulado básico con el cual hacía su aparición el neoliberalismo, imponiéndose en América Latina mediante las RPG.

Siguiendo el enfoque de las expectativas racionales, el deterioro del Estado como agente promotor del crecimiento económico es ocasionado por el atincheramiento al que se encuentra sometido, producto de las presiones de los diversos grupos de interés, lo cual lleva imperativamente a las élites políticas en el gobierno, en aras de mantener legitimidad y desalentar la protesta, a mantener una estructura de organización que corporativiza más aún

2 La corriente del *Public Choice* o “elección pública”, representada principalmente por James Buchanan y Gordon Tullock, fue desarrollada con fuerza en Estados Unidos a partir de la década de los sesenta del siglo XX, constituyéndose en uno de los pilares fundamentales de la teoría monetarista de Milton Friedman. Ambas teorías conforman la llamada doctrina neoclásica de la economía, sustentada en la creencia en la racionalidad del mercado a partir de la agregación de preferencias individuales y del movimiento autónomo del dinero debido al libre juego de la oferta y la demanda [Meny y Thoenig 1992].

al Estado, haciéndolo paulatinamente más ineficiente en el cumplimiento de sus funciones [Olson 1992].

A juicio de Vieux y Petras, la corriente teórica de la Nueva Economía Política de Mancur Olson es uno de los argumentos mediante el cual se ha conseguido vender el ajuste neoliberal en los países que atraviesan por profundas crisis fiscales e inflacionarias, ya que dicha teoría diagnóstica la ‘inercia institucional’ en que cae el Estado al verse atrapado por grupos y fuerzas sociales ‘buscadores de rentas’, como un cuadro donde proliferan, de manera perpetua, acuerdos “que desviarán el seguimiento de objetivos más amplios, tales como el aumento del PNB y la baja de la inflación, a favor de una búsqueda de rentas económicas individuales” [Vieux y Petras 1996, 144].

Para los neoliberales racionalistas, como hemos creído conveniente llamar a los ideólogos y representantes del enfoque de mercado en clave de acción racional, la presencia de alianzas basadas en demandas muy particulares e individualistas entre grupos de interés y el sector gubernamental llevan a la génesis de una estrategia predatoria de las rentas del Estado por parte de estos grupos y a una inacción de los gobernantes para disolver dicha situación.

La disposición a soportar este escenario y la tolerancia de la élite gobernante con él —no importando lo disfuncionales e ineficientes que resulten para el desempeño del aparato estatal— vienen dadas por el objetivo racional de obtener apoyo político y electoral de dichos grupos, lo cual lleva a los políticos y burócratas a sentirse motivados a interactuar con tales buscadores de rentas, estableciendo de manera estructural un vínculo de dependencia de los primeros con respecto a los segundos que crea un círculo vicioso de inercia institucional en el Estado.

Según el enfoque racional, en un contexto como el mencionado cualquier intento de transformación de las expectativas de los actores encuentra poca o ninguna posibilidad de tener éxito. La autorreproducción de la inercia viene dada en función de “que los incentivos para entregarse a actividades de búsqueda de ganancias y patrocinio aumentan a medida que aumenta el número de individuos que las practican” [Buscaglia *et al.* 1995, 317]. Llevando por ende a que un incremento de las actividades de consecución de ganancias oportunistas las haga más atractivas racionalmente que el cumplimiento eficiente del aparato estatal.

El carácter depredador de los diferentes grupos dentro del sector público lleva por automatismo a considerar al mismo Estado como incapaz de desarrollar acciones para vencer la inercia institucional en la que se encuentra

inmerso. Frente a ello, y basándose igualmente en los planteamientos de Mancur Olson, la receta que diseñaron los neoliberales racionalistas fue llevar a cabo una política de *shocks* económicos y sociales que alterasen la estructura de ruinas institucionalizadas basadas en ese esquema depredador, de tal manera que se rompieran las expectativas de los buscadores de rentas.

Vemos así cómo, a partir de este muy bien estructurado diagnóstico y su respectiva receta, es posible explicar el carácter de choque que han tenido las RPG a la hora de llevar a cabo los ajustes. Las veces que, con sorpresa e impresión para los actores económicos y sociales, eran ejecutadas las reformas, tenían el objetivo de someterlos a un trauma para que modificaran sus preferencias rentistas. Anticipándose a cualquier reacción en contra que pudieran tener los agentes frente a cambios de las rutinas, muchas de las RPG se han caracterizado por ser intervenciones basadas en el secreto y el factor sorpresa.

La política de ajuste a través de *shocks* sorpresa se ha justificado como medida para quebrar las expectativas y modificar las rutinas tradicionales de los agentes económicos. Para los neoliberales racionalistas, los agentes, hasta antes de tales *shocks*, sólo se han manejado racionalmente en función de las expectativas generadas de la experiencia y del conocimiento previo que tienen de las tradicionales acciones macroeconómicas que caracterizan a un Estado interventor, las cuales generan déficit e inflación,<sup>3</sup> de manera que, con los ajustes, al cambiar la política macroeconómica de interventora a liberalizadora, los agentes se adaptarán instantáneamente y de forma automática a las nuevas acciones de la política económica de mercado, ya que ello obligará súbitamente a un cambio de expectativas.

Bajo el llamado Consenso de Washington, los organismos internacionales consideraron la liberalización comercial, la desregulación y la privatización como estrategias de ajuste de fácil aplicación para modificar las expectativas de los agentes. A juicio de Stiglitz [1998, 172], “el éxito del Consenso de Washington como doctrina intelectual se basa en su simplicidad: las políticas recomendadas pueden ser administradas por los economistas utilizando un poco más que simples marcos contables [...] De hecho, en algunos casos, los economistas viajarían a un país, mirarían e intentarían verificar estos datos y

3 Un caso típico de esto ha sido el acostumbrado efecto inflacionario que produce un aumento de sueldos y salarios debido a la indexación de los precios de los bienes y servicios.

harían recomendaciones macroeconómicas para reformar las políticas, todo esto en un par de semanas”.

Sobre la convicción teórica de que los actores se comportan de manera racional fueron puestos en práctica, según circunstancias específicas en cada caso nacional, programas de ajustes de tipo tanto ortodoxo como heterodoxo, y ambos, a pesar de las diferencias entre los planes, tenían como característica común la política de *shocks*. Uno de los tantos ejemplos de ello fue el Plan Cruzado aplicado en Brasil en 1986. Este programa, de corte heterodoxo, partió del diagnóstico de que la economía estaba sumergida en una “memoria inflacionaria”<sup>24</sup> producida por los agentes económicos, lo cual “precisaba un tratamiento de *shock* para producir una súbita reversión de expectativas” [Panizza 1999, 19].

Por el lado ortodoxo, la fórmula, frente a un contexto de incremento de la demanda o de aumento de las presiones salariales, fue liberar precios y abrir las puertas a las importaciones para forzar a la industria nacional a aumentar la productividad y a disciplinar los precios mediante la competencia. “Se puede discutir si el mecanismo funciona eficazmente en momentos de rápido auge, o si sus costes [en términos de balanza comercial y de destrucción de empresas] son superiores a los efectos antiinflacionarios, pero se trata de una decisión racional [acertada o no] en términos de política económica” [Paramio 2000, 14].

La imagen de exterioridad con respecto al Estado que presentaron muchas veces las RPG, además de deberse a la reducción del margen de autonomía que han sufrido los gobiernos en materia de políticas públicas, dadas las fuertes condicionalidades de los organismos internacionales—que llevan a identificar las medidas de ajuste como de tipo *top down*—, obedece al convencimiento teórico de los neoliberales racionalistas, siguiendo los planteamientos de North [1993] sobre el concepto de “dependencia de la vía”, de que el Estado, debido a la mencionada situación del círculo vicioso de burócratas y políticos respondiendo a presiones de buscadores de rentas, es incapaz de producir desde su interior la potencia indispensable para modificar la estructura de incentivos que favorece dicho círculo y de encauzarse por sí

mismo en la transformación de su estructura institucional con rutinas que conduzcan a un desempeño eficiente.

Con el paso de los años, y con base en las experiencias dejadas por las reformas hechas en los países durante las décadas de los ochenta y los noventa, fueron puestas sobre el tapete las grandes limitaciones de las RPG en términos de apuntalar un crecimiento sostenido del mercado y garantizar la seguridad de los intercambios comerciales, dados la indefensión de las economías nacionales para resistir los embates de las recurrentes crisis financieras internacionales, el descontento ciudadano por los pésimos resultados sociales y la oposición política que han tenido muchos gobiernos y partidos políticos que abrazaron las medidas iniciales.

Bajo estas circunstancias comenzó un replanteamiento tanto ideológico como teórico en torno al por qué y al cómo del proceso de reformas, asunto que ha llevado a una revisión académica de los enfoques conceptuales subyacentes a las RPG, en el que ha venido tomando auge una corriente teórica mayormente conocida como el “neoinstitucionalismo”, la cual sin embargo contiene muchos elementos del modelo predecesor de las expectativas racionales.

### El enfoque neoinstitucional

A partir de los efectos y resultados nada alentadores de las primeras reformas fueron puestos en tela de juicio muchos de los fundamentos teóricos que las sustentaban. Se cuestionó el carácter limitado del enfoque de las expectativas racionales, en relación con el hecho de que dicha teoría no toma en cuenta cómo se forman las preferencias de los actores, con lo cual se desestimó la creación de nuevos incentivos para conducir a un cambio de la forma usual de comportamiento que mantienen los actores para perpetuar la inercia institucional. Se creyó firmemente que los actores modificarían sus expectativas de manera automática al encontrarse frente a un entorno de liberalización comercial, apertura económica y desregulación estatal.

La estrategia enfocada en modificar súbitamente el marco de inercia económica y social en que se movían los agentes, partiendo de la premisa de que los mismos se adaptarían de manera racional al nuevo esquema que resultara de las reformas, era de por sí cerrada al análisis de los factores culturales que subyacen a la conducta de los agentes y demasiado minimalista en cuanto al papel que debía tener el Estado en el libre juego de la oferta y la demanda. De manera ingenua se pensó que ningún actor se atrevería—metafóricamente hablando— a “hacer

4 El término ‘memoria’ viene dado por la rutina a la que están acostumbrados los agentes económicos en torno a los mecanismos de indexación institucionalizados en la economía, los cuales habituaron a estos agentes a ejecutar acciones de ajuste sobre los precios frente a un aumento de la demanda debido al incremento de los salarios, perpetuando así la inflación.

trampa” en dicho juego, ya que ello se presumía “irracional” en términos de beneficios.

Se pensó que el nuevo cuadro que resultara de las políticas de ajuste eliminaría las distorsiones del Estado y reduciría irregularidades administrativas como la corrupción y el clientelismo. Sin embargo, la realidad ha demostrado que, bajo las primeras reformas, los agentes económicos, más que haber descartado sus tradicionales rutinas vinculadas a la cooperación estatal y al compadrazgo, las han recreado y readecuado al escenario producido por los ajustes, aumentando en muchos casos la inercia institucional que se pretendía superar con las políticas de *shock*.

La merma de la distribución de los recursos públicos, debida en parte a la austeridad fiscal planteada por la dinámica del ajuste recesivo, ha conducido a procesos de neocorporativización de las relaciones entre el Estado y ciertos sectores organizados de la sociedad civil, que llevan implícito, tal como señala Gómez [1997, 29], un “clientelismo negativo”, basado en que, “ya que el clientelismo no funciona como un incentivo para el logro de una venta, sino como amenaza de pérdida de un derecho, al escasear los bienes que distribuía el Estado, la intermediación política adquiere más valor”.

La falta de una estrategia deliberada para el aprendizaje organizacional de unos agentes económicos que fueron sometidos de manera repentina a un contexto de libre mercado ha ocasionado profundas externalidades en la internacionalización de las economías nacionales, que sobrepasan en algunos casos el calibre de las distorsiones que anteriormente se le atribuían al Estado. En este sentido comenzó a ganar terreno entre los reformadores la idea de que era necesario contar con un adecuado esquema de instituciones estables que le permitiera al mercado operar de forma eficiente, dado que, “a no ser que la economía sea de verdadera competencia, los beneficios del libre comercio y de la privatización serán disipados en la captura de rentas, y no dirigidos a la creación de riqueza” [Suglitz 1998, 2001].

Paradójicamente, las limitaciones expuestas en más de una década de reformas por una estrategia de ajuste que tenía como telón de fondo desacreditar al Estado, han generado una revitalización del mismo como factor del desarrollo económico, a partir de reconocer lo importante que es, para el libre comercio, el apoyo de unos Estados fuertes en el ámbito de las economías nacionales. Las traumáticas experiencias de la liberalización y la apertura de los mercados en clave de *shock* pusieron “en evidencia que los incentivos no bajarían o generarían resultados perversos en ausencia de instituciones adecuadas” [Rodrik 1999, 2].

En virtud de reflexiones de este tipo se inicia en los años noventa un proceso de redefinición de los programas de reforma, dirigidos ahora a fortalecer al Estado, con el propósito de convertirlo en un actor garante del disciplinamiento organizacional de la sociedad mediante el desarrollo de una base institucional que incentive un normal y eficiente funcionamiento de los mercados. Ante la imperiosa tarea de desarrollar y reforzar las instituciones estatales hacen así su aparición las RSG como parte de un nuevo esquema de medidas orientadas por el llamado “nuevo institucionalismo”, el cual reconoce las instituciones como un “sistema de normas y reglas que cumplen importantes funciones sociales, pues delimitan el marco en el que los individuos y organizaciones pueden plantearse sus expectativas y objetivos” [Prast 2000, 209].

El neoinstitucionalismo, como es enfocado por los llamados “estadistas neoliberales” [Vieux y Petras 1996] de las RSG, es aquel en donde todo actor, no importando el origen de su base —nacional o internacional, privada, pública o neogubernamental—, se convierte de manera eficiente en parte del sistema de mercado si es disciplinado por las instituciones y los procedimientos de ese sistema, o sea, si está de acuerdo con las reglas que plantea el sistema, lo cual implica un espacio estatal para construir el compromiso y la identificación con dichas reglas.

A juicio de Chalmers [1995, 34], “el sentido de la palabra ‘reglas’ aquí es aquel de expectativas mutuas estables en relación con lo que se considera comportamiento apropiado. Éstas pueden diferir grandemente de la norma normal de cuáles son las regulaciones procedimentales”. En virtud de ello, las instituciones “conforman el sistema total de constricciones e incentivos de una determinada sociedad” [Prats 2000, 210], a partir del cual los actores definen sus estrategias de acción.

La orientación de cambio institucional que subyace a las RSG ha implicado, por una parte, reconocer nuevamente una serie de premisas teóricas que en el pasado fueron altamente cuestionadas y, por la otra, relativizar algunas que fueron sobredimensionadas con la puesta en marcha de las RPG. Al respecto, algunos autores sostienen que corrientes como el “neoinstitucionalismo, *policy communities*, constituyen variantes de una misma preocupación; es decir, el doble rechazo de un racionalismo economicista y de una sociedad que depende de un Estado, a su vez, cautivo de una minoría” [Meny y Thoenig 1992, 46].

Discrepamos de estos autores con respecto a que el neoinstitucionalismo represente un total rechazo al postulado racionalista: creemos más bien que

el mismo reduce las pretensiones deterministas de la acción basadas en el cálculo costo/beneficio, pero no las desestima del todo. En este sentido, compartimos la posición moderada de March y Olsen [1993, 13], basada en que los planteamientos del nuevo institucionalismo “restan énfasis a las métricas de la elección y de los resultados distributivos a favor de otras lógicas de la acción y de la centralidad de los significados y de la acción simbólica”.

Dicha posición, menos extrema y que admite en el neoinstitucionalismo ciertos elementos de la teoría de la elección racional, se encuentra también en Botella [1997, 28], quien afirma que “los *policy styles* y el denominado nuevo institucionalismo son intentos claros de dar un nuevo alcance a la noción de cultura política y de vincularla a modelos de tipo racional”, lo cual nos lleva a reconocer que las instituciones sirven en gran parte como un “juego de herramientas (*tool kit*) o repertorio del que los actores seleccionan distintas piezas para construir las líneas de acción” [Swidler 1996, 138].

Otra de las premisas rescatadas con el auge del neoinstitucionalismo es que se admite alguna autonomía relativa del Estado para el desarrollo de instituciones formales e informales, la cual, más que ser una constante, obedece a situaciones sociopolíticas específicas. Trascendiendo el diagnóstico de la perenne inercia institucional autopromovida por el aparato estatal que en principio plantearon las RPG, el nuevo enfoque de los estatistas neoliberales contempla que “en ciertas circunstancias el Estado es capaz de liberarse del cautiverio de los sectores rentistas y de llevar a la sociedad en la dirección de una economía capitalista más abierta y competitiva” [Vieux y Petras 1996, 143].

El nuevo institucionalismo reconoce la importancia de las instituciones tanto formales como informales para el desarrollo económico. Su significación en el esquema de mercado es que las mismas proporcionan un cuadro de previsibilidad sobre y para los actores, ya que, tal como subraya Putnam [1993, 166], “el papel de las instituciones formales es reducir los costos de transacción [esto es, los costos de monitorear y reforzar los acuerdos] y de este modo capacitar agentes más eficientes para vencer problemas de oportunismo y evasión”.

Lo mismo cabe para las instituciones informales, las cuales están circunscritas al plano de los valores y la cultura, donde son vistas como “un conjunto de pautas de actividades supraorganizadas mediante las cuales los seres humanos rigen su vida material en el espacio y en el tiempo, y como un conjunto de sistemas simbólicos de los que se sirven para categorizar esa actividad y dotarla de significado” [Friedland y Alford 1993, 156]. La reducción de la

incertidumbre en cuanto al comportamiento de los agentes se verá favorecida, ya que “este repertorio constituiría un ‘código’ general de referencia que permite a los actores políticos en interacción ‘comprenderse’ recíprocamente y comunicarse de modo efectivo” [Botella 1997, 29].

La necesidad de un nuevo esquema de valores y pautas organizativas acordadas con el esquema de libre comercio es un imperativo de las RSG. Las medidas van dirigidas a delinear “nuevas mentalidades y actitudes, orientadas bajo ciertos principios que aminoren las sobredimensionadas expectativas y presiones distributivas de la población y promuevan valores tales como la autogestión, la eficiencia y la productividad” [García 1999, 48]. El propósito implícito de la llamada reforma institucional se fundamenta tanto en la construcción de un nuevo Estado como en un disciplinamiento de la sociedad.

La revitalización del Estado como promotor del desarrollo se hace patente a partir del *Informe* de 1997 del BM, donde se reconoce que “el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso” [1997, 1]. En torno al redescubrimiento de las instituciones estatales como fundamentales para la tarea del desarrollo se hace perentorio un cambio del estilo de gerencia, sustentado en un proceso de profesionalización de los cuadros de servidores públicos. A juicio de Vieux y Petras [1996, 143], para los estatistas neoliberales “el Estado será capaz de actuar de manera más eficaz si son mayores la sofisticación técnica y la competencia de su burocracia”.

En el caso del FMI, la realización por parte de este organismo de un evento en 1999 sobre las RSG puso de manifiesto el amplio consenso que existe entre funcionarios de organismos multilaterales y expertos académicos en cuanto a la importancia de la reforma institucional para avanzar en el desarrollo económico. En esa ocasión, el entonces presidente, Michel Camdessus [1999], afirmó que “nadie discutiría ahora que instituciones sociales, políticas y económicas sanas son un requisito —aunque no suficiente, si necesario— para la aplicación sostenida de políticas macroeconómicas sanas”.

Otro de los elementos en los que hay acuerdo entre la comunidad de expertos es la complejidad política que representa llevar a cabo las RSG, lo cual implica tomar en cuenta variables nacionales en cada caso específico de implementación, cuestión que fue desestimada en el caso de las RPG, con justificación en el convencimiento de que éstas eran técnicamente simples y de fácil aplicación. A diferencia de las reformas macroeconómicas, “en el

caso de las reformas institucionales se requiere un alto grado de consenso, y necesariamente involucran la participación de los legisladores y la creación de una coalición de actores sociales y políticos sin los cuales su viabilidad es prácticamente nula” [Payne 1999, 134].

A pesar del discurso de supuesta apertura que encierran las RSG, algunos hasta habían sobre la necesidad de un consenso post-Washington, en el sentido de que “el nuevo consenso no puede ya basarse en Washington. Si las políticas han de ser sostenibles, los países en desarrollo tienen que reivindicar su propiedad sobre las mismas” [Stiglitz 1998, 200]. Es evidente que, en el nuevo consenso en torno a las RSG, “actores de base internacional están comprometidos, tanto en el proceso de edificación de la institución como en constituirse en su interior” [Chalmers 1995, 53].

Ahora, bajo el enfoque neoinstitucional, parece haber quedado atrás la discusión entre menos Estado y más mercado. Bajo el giro intelectual que representa esta corriente “la tradicional dicotomía entre el mercado y el Estado o *laissez-faire* e intervención, empiezan a tener menos sentido. Estos no están compitiendo por la manera de organizar los asuntos económicos de una sociedad; ellos son elementos complementarios que dan al sistema sustentabilidad” [Rodrik 1999, 12].

El reconocimiento dado de nuevo al Estado bajo una doctrina que trata de realzar la importancia del mismo para las tareas del crecimiento y el desarrollo y que va en auxilio de un mercado que por sí solo se muestra incompetente para producir riqueza es, más que todo, una expresión reiterativa de las profundas contradicciones del capitalismo actual, al cual, desde la caída del socialismo real, se lo ha querido ver como el gran triunfador de la guerra. Sin embargo, la realidad muestra que todavía falta mucho para el fin de la historia: por el contrario, nos encontramos ante un nuevo umbral donde habrá que redefinir estrategias de desarrollo democráticas para la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

## CONCLUSIONES

El hecho de que hoy en día se esté hablando de una segunda etapa de reformas no significa que ya se hayan completado las primeras ni, mucho menos, que ello obedezca a una secuencia de políticas. Más bien, ello ha obedecido fundamentalmente a un replantamiento tanto ideológico como teórico del proceso de reformas, cuestión que es producto de una revisión académica sobre los enfoques conceptuales subyacentes en las RPG, a raíz de los deficientes resultados en

cuanto a consolidar un esquema de intercambio comercial estable y seguro, expresado en: i) la imposibilidad de las economías nacionales de contener las periódicas crisis financieras debidas al tráfico especulativo de los capitales; y ii) la alta oposición política y ciudadana que han tenido las medidas iniciales.

En una primera etapa, la grave crisis fiscal y el alto grado de endeudamiento que les tocó enfrentar a los países de la región fue la razón que llevó a la implementación de una serie de medidas de ajuste a fin de superar los graves desequilibrios macroeconómicos. Tales políticas, conocidas como reformas de primera generación y que implicaban grandes restricciones financieras, fueron asumidas con desagrado sorpresa por los distintos actores, dado el escenario de crisis económica donde en algunos casos tenía, como expresión más aguda, la hiperinflación reinante.

Bajo la creencia que los actores se comportarían de manera racional en un esquema de libre mercado se llegó a desacreditar al Estado, promoviendo su desmantelamiento. Sin embargo, la manera como en la realidad los agentes económicos, políticos y sociales han asumido los ajustes ha conducido a una constante inestabilidad de los mercados, debida a la falta de dispositivos reguladores, lo cual ha acrecentado la incertidumbre, elevando así los costos de las transacciones.

Estos resultados nada alentadores de las RPG han empujado a un giro conceptual, expresado por el paso del enfoque de las expectativas racionales, el cual sustentó una política de choques extremos 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 la reducir los costos de transacción en las operaciones.

De una terapia de *shocks*, basada en la liberalización, la apertura comercial y la reducción del Estado, con la que —se pensaba— podrían ser disciplinados los agentes, se ha pasado en los últimos años a las RSG, centradas en construir y reconstruir instituciones estatales que permitan al mercado operar de forma eficiente, ofreciéndoles seguridad a los agentes económicos, ya que dichas instituciones contribuirían a aminorar la imprevisibilidad que caracteriza a los mercados, al reducir la volatilidad de los capitales y su carácter especulativo.

En este sentido, Rodrik [1999] señala que existen cinco tipos de instituciones básicas de apoyo al mercado: los derechos de propiedad, referidos a

dispositivos legales y administrativos que garanticen la propiedad intelectual y las patentes; las instituciones de regulación, tales como las superintendencias de bancos y de seguros; las instituciones para la estabilización macroeconómica, como bancos centrales independientes y administraciones tributarias autónomas; las instituciones de seguridad social, punto relativo a la existencia de compensaciones por desempleo y sindicalización, e instituciones para administrar el conflicto social, tales como el imperio de la ley y la autonomía del poder judicial, la transparencia de la gestión pública, sindicatos independientes, elecciones libres y organizaciones políticas representativas.

Por último, cabe destacar que, a pesar del carácter altamente complejo que representa en el plano político la ejecución de las RSG, lo cual involucra el establecimiento de arreglos entre los actores a escala interna de cada país, no es arriesgado afirmar que la injerencia de los organismos internacionales en asuntos de políticas públicas nacionales, ahora de orientación institucional, seguirá profundizándose en el futuro, siguiendo así comprometa la autonomía de los gobiernos y de sus ciudadanos en la elaboración de una agenda de reforma propia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial. 1997. *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. Resumen. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C., 17.
- Bresser, Luiz. 1999. *Reformas del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial en América Latina en la perspectiva internacional*, CLAD, Eudeba. Buenos Aires, 357.
- Borella, Joan. 1997. "En torno al concepto de cultura política: dificultades y recursos", en Del Castillo, Pilar e Ismael Crespo. Editores. *Cultura Política*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 17-37.
- Burki, Shahid y Sebastian Edwards. 1995. "Consolidación de las reformas económicas en América Latina y el Caribe", *Finanzas & Desarrollo*, v. 32, n. 1.
- Buscalia, Eduardo, William Ratliff y María Dakolias. 1995. "La reforma judicial en América Latina: marco de trabajo para el desarrollo nacional", *Revista Occidental*, n. 3, año 12, México, 303-340.
- Camdessus, Michel. 1999. *Second generation reforms: reflections and new challenges*, Conferencia sobre Reformas de Segunda Generación, Fondo Monetario Internacional, 8 de noviembre, Washington, D.C. (<http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/110899.htm>). Fecha de consulta: abril 24 de 2001.

- Camou, Antonio. 1997. "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", *Nueva Sociedad*, n. 152, Caracas, 54-67.
- Cavarozzi, Marcelo. 1993. "Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea". Ponencia presentada en el XIX Congreso Latinoamericano de Sociología, Caracas.
- Castells, Manuel. 1998. "¿Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información". Ponencia presentada en el Seminario Internacional Sociedad y Reforma del Estado, São Paulo, Brasil.
- Chalmers, Douglas. 1995. "Las dimensiones internacionales de las instituciones políticas latinoamericanas: un enfoque de la política internacionalizada", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, n. 4, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 11-58.
- Costilla, Lucio. 1994. "La reforma del Estado en América Latina: una aproximación crítica", *Estudios Latinoamericanos*, Nueva época, año I, n. 2. Revista de la Coordinación de Estudios Latinoamericanos, UNAM, México.
- Crozier, Michel. 1969. *El fenómeno burocrático*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Downs, Anthony. 1973. *Teoría económica de la democracia*, Aguilar, Madrid.
- Elizondo, Carlos y Blanca Heredia. 2000. "La instrumentación política de la reforma económica: México, 1985-1999", *Zona Abierta*, n. 90/91, Madrid, 51-90.
- Falletto, Enzo. 1989. "La especificidad del Estado latinoamericano", *Revista de la CEPAL*, n. 38, Santiago de Chile.
- Fleisch, Ángel. 1997. *La política como compromiso democrático*, Siglo XXI, España.
- Friedland, Roger y Robert Alford. 1993. "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales", *Zona Abierta*, n. 63/64, Madrid, 155-207.
- García, José. 1999. "El papel de las identidades culturales en la rearticulación Estado-sociedad civil en América Latina", *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, v. 3, n. 1, Universidad Nacional Rafael María Baralt, Cabimas (Venezuela), 46-68.
- Grispun, Ricardo y Robert Krelewich. 1995. "Consolidación de las reformas neoliberales. El libre comercio como marco condicionante", Nueva Sociedad, n. 137, Caracas.
- Gómez, Luis. 1997. "Ciudadanía, política social y sociedad civil en América Latina", *Cuadernos del CENDES*, n. 36, año 14, Caracas, 11-34.

- Ibarra, David. 1990. "Los acomodos del poder entre el Estado y el mercado", *Revista de la CEPAL*, n. 42, Santiago de Chile.
- Kliksberg, Bernardo. 1983. "La reforma de la administración pública y el administrador necesario". Conferencia dictada durante el seminario sobre "Evaluación de la Gestión de Empresas Públicas", Universidad del Zulia, Maracaibo.
- Kliksberg, Bernardo. 1989. *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Lichtensztein, Samuel y Mónica Baer. 1987. *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y políticas del poder financiero*. Nueva Sociedad, Caracas.
- March, James y Johan Olsen. 1993. "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", *Zona Abierta*, n. 63/64, Madrid, 1-43.
- Medellín, Pedro. 1994. "La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo", *Reforma y Democracia*, n. 2, CLAD, Caracas.
- Medellín, Pedro. 1996. "La gerencia pública en la perspectiva del cambio estructural", *Revista Venezolana de Gerencia*, v. 1, n. 2, Vice-Rectorado Académico de la Universidad del Zulia, Maracaibo.
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig. 1992. *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona.
- Naím, Moisés. 1995. "Latinoamérica: la segunda fase de la reforma", *Revista Occidental*, año 12, n. 2, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, México, 213-234.
- North, Douglas. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Offe, Claus. 1989. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza, Madrid.
- Olson, Mancur. 1992. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, Límusa, México.
- Oszlak, Óscar. 1999. "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado", *Nueva Sociedad*, n. 160, Caracas, 81-100.
- Panizza, Francisco. 1999. "Política y economía en el Brasil contemporáneo", mimeo.
- Paramio, Ludolfo. 1999. "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina", *Zona Abierta*, n. 88/89, Madrid, 7-74.
- Payne, Mark. 1999. "Instituciones políticas e instituciones económicas: nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado", *Reforma y Democracia*, n. 13, Revista del CLAD, Caracas, 117-140.

- Portaniero, Juan Carlos. 1989. "Las múltiples transformaciones del Estado latinoamericano", *Nueva Sociedad*, n. 104, Caracas.
- Prasi Caralá, Joan. 2000. "Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista", en Longo, Francisco y Zafra, Manuel. *Coordinadores. Pensar lo público*, UIM y ESADE, Granada, España, 193-234.
- Punnam, Robert. 1993. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Rodrik, Dani. 1999. *Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/rodrik.htm>. Fecha de consulta: abril 24 de 2001.
- Romero, Jorge. 1992. "La reforma del Estado", *Revista Occidental*, n. 3, año 9, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, México, 249-275.
- Swidler, Ann. 1996. "La cultura en acción: símbolos y estrategias", *Zona Abierta*, n. 77/78, Madrid, 127-162.
- Stiglitz, Joseph. 1998. "Más Instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington", *Reforma y Democracia*, n. 12. Revista del CLAD, Caracas, 189-208.
- Souza, Celina y Inaíá Moreira. 1999. "Reforma del Estado, descentralización y desigualdades", mimeo. Publicado originalmente en *Uma Nova*, n. 48, CEBDEC, São Paulo, Brasil.
- Sulbrandt, José. 1994. "Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democracia", *Reforma y Democracia*, n. 2, Revista del CLAD, Caracas.
- Thorp, Rosemary. 1998. *Progreso, pobreza y exclusión*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Torres, Juan. 1998. *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Paídos, Buenos Aires, 143.
- Vieux, Steve y James Petras. 1996. "Cómo vender el ajuste estructural", *Nueva Sociedad*, n. 143, Caracas, 142-157.