

Materia:

Realidad Social Latinoamericana

Segundo Parcial

Profesor:

Lic. Martinez

Cátedra: 5C

UNIDAD 6

Tomaré nota

✓

Toldos +
Toldos Verano

ra prestó juramento en una base militar norteamericana, y el 3 de enero de 1990 Noriega se entregó a la Justicia norteamericana.

La operación *Just Cause* de diciembre de 1989 se inscribió pues en la lógica de la democratización que inspiró la política extranjera de los Estados Unidos de los años ochenta. Se trataba de hacer respetar el resultado de las elecciones, en la medida en la que la usurpación del poder por un dictador, antaño fiel aliado de los Estados Unidos, ponía en peligro sus intereses en la zona del canal.

Por todo el istmo centroamericano, la democracia contribuyó a traer de nuevo una paz relativa, lo que ayudó a hacer popular este tipo de gobierno.

▲ Un país como Perú tuvo que hacer frente a la situación contraria, ya que la vuelta a la democracia era concomitante con una explosión de violencia.

El mismo Fernando Belaúnde Terry, presidente entre 1963 y 1968, fue elegido el 18 de mayo de 1980, poniendo de manifiesto una vez más la continuidad del ambiente partidario, pese a todo, a una experiencia autoritaria. La víspera, el Partido Comunista Peruano-Sendero Luminoso (PCP-SL) quemaba las urnas y los registros electorales de un pueblo del departamento andino de Ayacucho. De entrada, la violencia de la guerrilla de Sendero Luminoso y del movimiento revolucionario Tupac Amaru obligó a la democracia a vivir en un estado de represión permanente.

Frente a esta violencia, el presidente Belaúnde Terry tardó en implicar al ejército. No quería darle demasiado poder, al recordar el golpe de estado de 1968 del que había sido víctima. No se decidió a darle carta blanca hasta 1983, lo que se tradujo inmediatamente en un incremento sustancial de las violaciones de los derechos humanos.

El 14 de abril de 1985, el candidato del APRA, Alan García, llegaba en cabeza de las elecciones presidenciales. Declarado ganador el 1 de junio, juró su cargo el 28 de julio, lo que representaba un auténtico examen para la consolidación democrática. Mientras que Belaúnde Terry encarnaba la continuidad y la elección de 1980 no tenía un carácter fundador, García, con 35 años y primer presidente electo del APRA, representaba un salto a lo desconocido.

La consolidación del régimen democrático bajo García suponía un esfuerzo por su parte de ampliación de su base de apoyo, lo que emprendió al intentar situarse en la línea de las dos tradiciones políticas salientes: el APRA y el régimen militar reformista.

Le resultaba fácil a Alan García hacer suya la tradición aprista. Hombre de palacio, era el secretario particular de Haya de la Torre cuando éste presidía la Asamblea Constituyente (1978-1979), es decir, hasta su muerte. Pero esta etiqueta aprista le perjudicó también un poco en la medida en que este partido tenía la fama, heredada de los años cuarenta, de ser capaz de recurrir a la violencia y al sectarismo. Por esta razón, García intentó minimizar los lazos con el APRA (al tiempo que conservaba el puesto

de secretario general), haciendo uso de una retórica nacionalista susceptible de movilizar el conjunto de la ciudadanía.

Del mismo modo, Alan García intentó conciliar los malos y buenos recuerdos legados por el gobierno de Velasco. Su voluntad de reformar el conjunto de las estructuras sociales se inspiró del reformismo militar. Por otra parte, su estilo populista no dejaba de recordar al de Velasco. Ya a su llegada al poder emprendió cierto número de reformas para disminuir el grado de violencia en el país. Pero no se pudo conseguir nada.

Esta incapacidad del régimen para acabar con la violencia fue un serio obstáculo para su consolidación. Numerosos peruanos empezaron a desear un régimen energético. Pero al mismo tiempo la solución militar no parecía estar capacitada para curar a Perú de sus males. Los peruanos tenían como ejemplo la situación reinante en Ayacucho. Esta región fue declarada zona de urgencia en 1983 y, de hecho, se encontró bajo gobierno militar, sin que la paz llegara por ello.

Aquí la solución no es militar, por que si éste fuese el caso, hubiese resuelto el problema en pocos minutos. Si hubiese que destruir Ayacucho, lo haría en media hora. Nos desharíamos del problema. Pero esto no es la solución. Lo que ocurre es que tenemos entre manos seres humanos en pueblos perdidos que gritan su miseria desde hace 160 años y nadie los ha escuchado. Ahora sufrimos las consecuencias.

(Fuente: general Adrián Huamán Centeno, comandante de la zona de Ayacucho, 1984, citado por Susan Bourque y Kay Warren en "Democracy Without Peace: the Cultural Politics of Terror in Peru", *Latin American Research Review*, 24 (1), 1989, p. 26.)

En el capítulo de las desventajas en la consolidación democrática de los años ochenta, la crisis económica ocupó sin lugar a dudas el primer lugar.

4. La crisis económica y las reformas estructurales

El desarrollo económico de América Latina se vio brutalmente interrumpido durante los años ochenta, hasta el punto de que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) no dudó en calificar a ese periodo de "decenio perdido". Y, lo que resultaba aún más grave, el nivel de bienestar de los latinoamericanos, el Producto Interior Bruto por habitante, había vuelto en 1989 al nivel que registró en 1977, lo que ponía de manifiesto una involución espectacular, mientras que las desigualdades en la distribución de la renta se habían agravado. Más que una parálisis, se trató por tanto de una clara regresión que obligó a los países a iniciar reformas estructurales.

En algunos casos, como los de Brasil, Ecuador, Uruguay o Costa Rica, el retroceso del Producto Interior Bruto por habitante fue moderado. En Chile y en Colombia, incluso aumentó. Sin embargo, en Argentina, Venezuela o Bolivia, ese retroceso superó el 20%.

Evolución del producto Interior bruto por habitante (%)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1981-1989
América Latina	-1,9	-3,5	-5,0	1,2	1,3	1,4	0,7	-1,5	-1,0
Argentina	-8,4	-7,2	1,1	0,9	-5,9	4,4	0,5	-4,4	-6,7
Bolivia	-1,7	-6,9	-9,0	-3,0	-2,8	-5,6	-0,6	0,0	-0,4
Brasil	-6,5	-1,6	-5,6	2,8	6,1	5,2	1,5	-2,4	0,9
Chile	3,5	-14,5	-2,2	4,3	0,7	3,6	3,7	5,3	6,7
Colombia	0,1	-1,1	-0,2	1,7	1,7	4,9	3,7	1,6	0,9
Costa Rica	-5,3	-10,0	-0,3	4,8	-2,1	2,4	2,5	0,1	2,3
Ecuador	0,9	-1,7	-3,8	2,0	2,1	0,7	-11,5	14,1	-2,0
Guatemala	-1,8	-6,1	-5,4	-2,8	-3,3	-2,6	0,7	0,8	0,8
Guayana	-2,6	-12,6	-11,7	0,3	-0,8	-1,6	-1,1	-4,6	-3,6
Haití	-4,5	-5,1	-1,2	-1,4	-1,5	-0,8	-2,1	-2,1	-1,6
Honduras	-2,7	-5,4	-3,6	-1,2	-1,9	1,6	0,7	0,7	-0,7
Jamaica	1,2	-1,5	0,4	-2,2	-6,9	1,0	4,1	-1,0	-0,5
Méjico	6,1	-3,0	-6,5	1,2	0,2	-6,0	-0,8	-1,1	0,8
Nicaragua	2,0	-4,0	1,2	-4,8	-7,3	-4,3	-4,0	-11,1	-6,4
Panamá	1,7	2,7	-2,2	-2,6	2,6	1,3	-0,1	-18,2	-2,0
Paraguay	5,3	-4,0	-6,0	0,0	0,9	-3,3	1,4	3,6	2,6
Perú	1,6	-2,3	-14,1	2,1	-0,3	6,2	4,6	-10,9	-12,4
Rep. Dominicana	1,5	-1,1	2,5	-2,0	-4,1	0,8	4,7	-0,7	0,7
El Salvador	-9,6	-6,5	-0,3	1,3	0,5	-1,2	0,8	-0,4	-3,1
Uruguay	0,8	-10,6	-6,6	-1,9	-0,4	7,2	5,8	-0,4	-0,1
Venezuela	-4,0	-4,0	-8,1	-4,2	-1,0	3,1	-0,5	2,1	-10,8
									-2,9

(Fuente: CEPAL, Transformación productiva con equidad, 1990, p. 22.)

Se combinaron varios factores para hacer que la economía latinoamericana perdiese su dinamismo.

En primer lugar, sus exportaciones se vieron perjudicadas por la caída de las cotizaciones de los principales productos, es decir, los alimentos (harina de soja, azúcar, cacao, café), el algodón, los minerales (plata, estaño, bauxita) y el petróleo. La relación de intercambio disminuyó, con arreglo a las estimaciones de la CEPAL, aproximadamente 25% entre 1981 y 1989, lo que no pudo compensarse con un aumento del volumen de las exportaciones, ni siquiera en el marco regional. De hecho, el comercio intra-regional se redujo durante ese periodo, pese a los esfuerzos de integración que se desplegaron.

Algunos productos de exportación no sufrieron depreciación en el mercado mundial, como el zinc, la soja, algunos productos alimenticios (tabaco, madera, cuero) y del mar (gambas) o las frutas (banano), lo que generó ganancias sustanciales, por ejemplo para Chile.

Al mismo tiempo, las inversiones públicas se contrajeron y el acceso de América Latina al mercado internacional de capitales, que tan fácil había sido en los años setenta, se estrechó.

Industrialización, financiada artificialmente con ingresos por exportación y se vio afectada por esa dependencia de los recursos. El grado de industrialización del continente (la parte de la industria en la producción de riqueza) disminuyó, al pasar del 22% en 1980 a 23,8% en 1989.

Más que una desindustrialización, lo que registró América Latina fue una reorientación de su aparato industrial. Éste pasó de estar protegido y orientado a la demanda interna a producir para la exportación.

Paralelamente, el parón del crecimiento y la caída de la producción industrial se vieron acompañados de fuertes presiones inflacionistas.

Evolución del índice de precios al consumo (%)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
América Latina	57,6	84,8	130,5	184,7	275,3	54,6	198,7	773,8	1.023,2
Argentina	131,2	209,7	433,7	688,0	385,4	81,9	174,8	387,5	3.731,0
Bolivia	25,2	296,5	328,5	2.177,2	8.170,5	66,0	10,7	21,5	15,7
Brasil	91,2	97,9	179,2	203,3	228,0	58,4	385,4	979,8	1.476,1
Chile	9,5	20,7	23,6	23,0	26,4	17,4	21,5	12,7	21,1
Colombia	27,5	24,1	16,5	18,3	22,3	21,9	24,0	20,2	27,1
Costa Rica	65,1	81,7	10,7	17,3	11,1	15,4	16,4	25,3	13,9
Ecuador	17,9	24,3	52,5	25,1	24,4	27,3	32,5	85,7	59,2
Guatemala	8,7	-2,0	15,4	5,2	31,5	25,7	10,1	12,0	14,5
Haití	16,4	4,9	11,2	5,4	17,4	-11,4	-4,1	8,6	5,9
Honduras	9,2	8,8	7,1	3,7	4,2	3,2	2,7	6,7	10,8
Jamaica	4,8	7,0	16,7	31,2	23,9	10,5	8,1	8,8	16,1
Méjico	28,7	98,8	80,8	59,2	63,7	105,7	159,2	51,7	18,2
Nicaragua	23,2	22,2	35,5	47,3	334,3	747,4	1.347,2	33.602,6	6.727,6
Panamá	4,8	3,7	2,0	0,9	0,4	0,4	0,9	0,3	0,1
Paraguay	15,0	4,1	14,1	29,8	23,1	241	32,0	16,9	28,7
Perú	72,7	72,9	125,1	111,5	158,3	62,9	114,5	1.722,6	2.948,8
Rep. Dominicana	7,3	7,2	7,7	38,1	28,4	6,5	25,0	57,6	40,5
El Salvador	11,6	13,8	15,5	9,8	30,8	30,3	19,6	18,2	21,2
Uruguay	29,4	20,5	51,5	66,1	83,0	76,4	57,3	69,0	89,9
Venezuela	11,0	7,3	7,0	18,3	5,7	12,3	40,3	35,5	90,0

(Fuente: CEPAL, Transformación productiva con equidad, 1990, p. 30.)

Por último, la originalidad de la crisis de los años ochenta residió en las muy altas tasas de endeudamiento en todos los países de América Latina. En 1983, la deuda total de América Latina superaba la mitad de su Producto Interior Bruto. Varios factores contribuyeron a tan grave situación.

Mientras el crecimiento se había mantenido artificialmente en los años setenta al sacar provecho de la existencia de una abundante liquidez en el mercado mundial de

capitales, el alza de los tipos de interés que auspició en 1981 la administración Reagan, que se contagió luego al mundo entero, provocó un aumento repentino de las cantidades adeudadas. Así, el Libor, el tipo principal que afecta a los empréstitos latinoamericanos, pasó de una media del 8% entre 1970 y 1979 al 16,5% en 1981. Por añadidura, las divisas latinoamericanas estaban fuertemente sobrevaloradas en los años setenta. Cuando se hicieron ajustes (revaluación del 85% en Argentina entre 1977 y 1981), tal cosa provocó un fuerte desajuste en las balanzas comerciales, lo que se compensó con empréstitos.

Los bancos, que habían prestado con exceso a los países latinoamericanos, interrumpieron repentinamente sus créditos cuando los países deudores empezaron a tener dificultades, lo que agravó aún más la situación.

América Latina se encontró en la muy incómoda posición de tener que reembolsar cantidades mayores, cuando sus ingresos por exportación disminuían y casi no podía obtener más préstamos. La huida de capitales contribuyó a ese fenómeno. Así, en Argentina, salieron con certeza del país, entre 1976 y 1984, 20.000 millones de dólares, para sumar una deuda total de 45.000 millones.

El servicio de la deuda se hizo literalmente insopportable. El mero reembolso de los intereses absorbió una parte creciente de los ingresos por exportación. El continente se hizo exportador neto de capitales y se encontró, como México en 1982, en suspensión de pagos.

Importe del reembolso (%)

Años	Intereses pagados/ ingresos por exportación	Deuda pagada/ ingresos por exportación
1979	17,6	230
1980	20,4	212
1981	28,0	247
1982	41,0	321
1983	36,2	345
1984	35,7	321
1985	35,2	346

(Fuente: CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1987*.)

La respuesta de América Latina a esa crisis económica se produjo en tres etapas. Entre 1982 y 1987, se experimentaron, con carácter de urgencia, diferentes métodos de ajuste, ortodoxos y heterodoxos. Despues, nació un consenso sobre la necesidad de hacer reformas mucho más profundas, que se iniciaron a partir de 1987, con resultados distintos en función de la celeridad y de la amplitud de los cambios.

El primer esfuerzo de los Estados de América Latina consistió en intentar reducir el gasto público. Algunos países, como México y Venezuela, fueron capaces de reducir en un 20% ese tipo de gasto entre 1982 y 1986. Los salarios en el sector público registraron descensos importantes, sobre todo en Chile y México. Sin embargo, como las fuentes de financiación exterior se habían contraído en gran medida, los gobiernos se vieron en la obligación de financiar los déficit presupuestarios mediante la inflación y los empréstitos.

Las transferencias de capitales (en miles de millones de dólares)

Años	Entrada de capitales	Pago de intereses	Transferencia de capitales
1979	29,1	13,7	15,4
1980	32,0	16,9	13,1
1981	39,8	28,5	11,3
1982	20,1	38,8	-18,7
1983	2,9	34,5	-31,6
1984	10,4	37,3	-26,9
1985	3,0	35,3	-32,3

(Fuente: CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1991*.)

La devaluación fue otro instrumento utilizado por todos los países de América Latina para estimular las exportaciones. Entre 1982 y 1987, las monedas latinoamericanas se depreciaron en un 23% de media. Se instauraron además barreras comerciales para equilibrar las balanzas comerciales comprimiendo las importaciones.

En todos los países, esos programas de urgencia tuvieron como principal consecuencia la hiperinflación, que se registró principalmente en Argentina, Bolivia, Brasil, México y Perú.

Tres países, Argentina, Brasil y Perú, destacaron entonces por su método heterodoxo de lucha contra la inflación.

En 1985, el Plan Austral argentino consistió en una congelación general de precios y salarios y en la implantación de un tipo de cambio fijo. La moneda nacional, el peso, fue sustituida por el austral, tras una devaluación del 40%. La inflación pasó del 350% en el primer semestre de 1985 al 20% en el segundo. Sin embargo, en el mes de abril de 1986, el gobierno anunció que algunos precios y salarios se verían ajustados, lo que hizo que el plan perdiese credibilidad.

Brasil adoptó una vía similar. En febrero de 1986, el Presidente Sáenz Peña anunció el Plan Cruzado, que incluía una reforma monetaria (el cruzeiro sería sustituido por el cruzado), una congelación de los precios y una liberalización de los salarios. La inflación disminuyó en primera instancia antes de rebotar hasta niveles superiores a los de antes de la reforma.

Por último, Perú sufrió el mismo infortunio. El programa que se inició desde la llegada al poder del presidente García en agosto de 1985 consistió en un relanzamiento del consumo mediante aumento de salarios; congelación de precios y devaluación del 12%. Al mismo tiempo, se limitaron estrictamente los reembolsos de los intereses de la deuda. La inflación consiguió ser momentáneamente controlada y Perú registró tasas de crecimiento de 9,5% en 1986 y de 6,9% en 1987, antes de que la amplitud del déficit presupuestario provocara un aumento de la inflación.

Tales programas habían sido concebidos como una alternativa a los estrictos remedios prescritos por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Su fracaso contribuyó en gran medida a convencer a los gobiernos del carácter inevitable de tales remedios.

La crisis de la deuda provocó, en este sentido, un cambio radical de estado de ánimo en América Latina. El modelo de desarrollo económico en vigor hasta entonces había desembocado en una crisis de un alcance sin precedentes y, lo que es más, una mirada retrospectiva permitía comprobar que no había conseguido reducir las desigualdades y la miseria. El ejemplo de Chile y de Asia, junto con las presiones del Banco Mundial y del FMI, hicieron que se impusiera entonces una nueva concepción del desarrollo económico, sustentada en la competencia exterior, el libre mercado, el rigor presupuestario y, sobre todo, una revisión a la baja del papel de Estado.

La "estrategia de desarrollo favorable al mercado", con arreglo a la expresión del Banco Mundial, consistió a partir de 1987 en un retorno a los grandes equilibrios macroeconómicos, en la apertura de las economías a la competencia internacional, en una revaluación del papel del Estado y en un énfasis particular, al menos en las intenciones declaradas, en las desigualdades sociales.

Los grandes equilibrios macroeconómicos se habían deteriorado seriamente a principios de los años ochenta, y resultó que las reformas que se llevaron a cabo con carácter de urgencia eran ineficaces. Llegaron los tiempos de los ajustes estructurales, las reformas fiscales y las negociaciones sobre la deuda.

Con respecto a la deuda, los países latinoamericanos dudaron entre dos comportamientos. La solidaridad continental, por un lado, permitía tener más peso frente a las instituciones financieras internacionales con ocasión de las negociaciones. Sin embargo, la negociación colectiva demostraba ser un procedimiento ineficaz para resolver el problema de la deuda, ya que en cada país presentaba una situación harto singular. Muchos países optaron por el "sálvese quien pueda". Las instituciones financieras internacionales preferían además tal enfoque "caso por caso".

La primera actitud, que se vio acompañada de algunos esfuerzos diplomáticos (Grupo de Contadora, Grupo de Apoyo, etc.), tendió a aproximar a países distintos de América Latina. Se encontraría su legado a principios de los años noventa con los esfuerzos de integración económica que se desplegaron entonces.

La iniciativa de proponer negociaciones colectivas correspondió al presidente ecuatoriano Osvaldo Hurtado, quien, en 1983, llamó la atención de la CEPAL sobre las

consecuencias sociales y políticas de la crisis de la deuda. Se celebró una primera conferencia, en el marco de la OEA, en septiembre de 1983 en Caracas. Sin embargo, fue en enero de 1984 cuando se celebró la primera conferencia económica latinoamericana, esto es, sin presencia de los Estados Unidos, en la que los latinoamericanos señalaron que la deuda era un problema político, y no sólo económico, cuya responsabilidad recaía tanto a los deudores como a los acreedores.

La conferencia de Cartagena de junio de 1984 fue el origen de una etapa fundamental. Tras ella, el conjunto de la comunidad internacional tomó conciencia de la dimensión social y política del problema de la deuda. Convocada por iniciativa de México, Argentina, Brasil, Colombia (los cuatro mayores deudores latinoamericanos), reunió también a Ecuador, Perú, Venezuela, Bolivia, Chile, República Dominicana y Uruguay. Los cinco puntos principales de la Declaración de Cartagena subrayaban: 1) que la gestión de la deuda debería subordinarse la necesidad de crecimiento económico; 2) que los acreedores y deudores debían repartirse la responsabilidad de la deuda; 3) que los países de América Latina se comprometían a hacer frente a sus compromisos de pagos en concepto de servicio de la deuda; 4) que debía iniciarse un diálogo político entre los países afectados; y 5) que el trato individual debía enmarcarse en un tratamiento colectivo del problema, con miras a evitar que un país, como tal, obtuviera condiciones favorables que no fueran accesibles a otros.

La reivindicación principal de los países de América Latina se refería a la determinación de los tipos de interés, de los que dependía el coste de su deuda. También se insistía por doquier en los costes sociales de los programas de ajuste estructural, que eran percibidos como una amenaza para la democracia. En la tribuna de las Naciones Unidas, con motivo de su cuadragésima sesión, Alan García llegó a afirmar: "Nos enfrentamos a una grave alternativa: la deuda o la democracia". En cuanto a José Sarney, avisaba de que "Brasil no pagará su deuda exterior ni con la recesión ni con el hambre".

En 1985, los Estados Unidos propiciaron una iniciativa, el Plan Baker, que consistía en retomar las prescripciones tradicionales del FMI en cuanto al ajuste, pero añadiendo que los alumnos aventajados se verían recompensados con nuevos préstamos de la banca privada (20.000 millones de dólares a lo largo de tres años) y con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (9.000 millones de dólares durante tres años). En ningún caso el Plan Baker abordó la dimensión política del problema y en particular la responsabilidad de los Estados Unidos, que mantenían tipos de interés altos y un dólar sobrevalorado para financiar su enorme déficit absorbiendo el ahorro mundial. Con todo, la idea de que el problema de la deuda se resolvería por sí solo gracias a las emisiones de capitales privados no podía sino ser decepcionante. De hecho, el Plan Baker tuvo pocos efectos positivos.

A finales de 1987, los latinoamericanos se reunieron de nuevo en Acapulco y señalaron en la declaración final que "la vuelta a un crecimiento económico sostenido, la mejora del nivel de vida de las poblaciones y el reforzamiento de los procesos demo-

cráticos en la región". Una solución permanente al problema de la deuda externa". En 1987, la crisis se agudizó en América Latina. El crecimiento se desaceleraba (2,6%, frente al 3,7% en 1986), la inflación volvía a aparecer (187%, frente al 64,6% en 1986) y la deuda alcanzaba 410.000 millones de dólares.

La situación mejoró en marzo de 1989 cuando el Secretario estadounidense del Tesoro, Nicholas Brady, anunció que "los bancos deben hacer un esfuerzo para lograr reducciones tanto de la deuda como del servicio de la deuda". Ya desde 1985-1986 los bancos privados habían dejado de ser solidarios y empezaron a vender y comprar deuda. Estimulados por el FMI y los Estados Unidos, los bancos abandonaron entonces las negociaciones dirigidas a reescalar la deuda para regatear sobre su recompra por los países deudores a precios a menudo irrisorios.

Aunque algunos países, como Costa Rica, sacaron rápido provecho del Plan Brady, para la mayoría de los otros el problema de la deuda seguía sin resolverse a principios de los años noventa.

Además de intentar reducir la carga de la deuda, los países de América Latina se dedicaron igualmente a luchar contra los déficit presupuestarios, llevando a cabo reformas fiscales, privatizando y reduciendo los gastos.

Así, México inició en 1985 una reforma fiscal ejemplar que tenía como objetivos modernizar el sistema de cobro del impuesto directo y la puesta en marcha de un impuesto sobre el valor añadido. Se suprimieron de esa manera un gran número de ventajas fiscales para categorías sociales que habían sido tradicionalmente protegidas por el régimen político. Se alcanzó el equilibrio presupuestario en 1986 y los tipos impositivos fueron rebajados progresivamente para estimular la actividad económica.

De igual manera, el presidente argentino, Menem, llevó a cabo una importante reforma fiscal, al crear un impuesto sobre el valor añadido. Pero, de hecho, Menem no se limitó a tal reforma. Es cierto que la situación económica catastrófica de Argentina en 1989, con una inflación mensual del 200%, exigía severos ajustes. Pero eso no evitó que el equipo de Menem iniciase rápidamente reformas fundamentales que ilustraban adecuadamente tendencias detectadas en todo el continente. Tras llegar al poder en julio de 1989, Menem promulgó antes del final de ese año dos leyes que servirían de base para las reformas durante varios años. La primera, la ley de reforma del Estado, preveía un esfuerzo general de contracción del gasto público y un calendario de privatizaciones que encabezaban las dos principales empresas públicas, la compañía aérea Aerolíneas Argentinas y la telefónica, Entel. La segunda, la ley sobre la urgencia económica, no tuvo de entrada éxito, ya que se agravó la hiperinflación. Con todo, se adoptaron medidas adicionales para liberalizar por completo los mercados, tras un cambio de Ministro de Economía en diciembre de 1989, que, ellas sí, consiguieron amordazar a la inflación.

Por lo demás, el gasto público fue reducido drásticamente. Más de 100.000 funcionarios perdieron su empleo en 1991-1992, lo que redujo la masa salarial del Estado en un 10%, y se transfirieron 200.000 profesores a los presupuestos provinciales.

Finalmente, en marzo de 1991, se adoptó una ley de convertibilidad que vinculaba la paridad de la moneda nacional a la del dólar, sobre la base de un austral a cambio de un dólar, y que suprimía todos los controles de cambio.

Esas reformas fiscales no tuvieron a la postre gran eficacia. La extrema debilidad tradicional de la presión fiscal latinoamericana, debida a la importancia del sector sumergido y a los privilegios de las capas dominantes, no fue combatida. Y, lo que es peor, la presión fiscal llegó a disminuir y las desigualdades se agravaron.

En todas partes, las reformas fiscales se vieron acompañadas de una apertura de los mercados a la competencia internacional, dando la espalda a una larga tradición de proteccionismo. La liberalización de los intercambios se consiguió con una rebaja de los aranceles y de las barreras no arancelarias.

La apertura de las economías latinoamericanas

País	Aranceles		Barreras no arancelarias	
	1985	1991-1992	1985-1987	1991-1992
Argentina	28%	15%	31,9%	8%
Bolivia	20%	8%	25%	0%
Brasil	80%	21,1%	35,3%	10%
Chile	36%	11%	10,1%	0%
Colombia	83%	6,7%	73,2%	1%
Costa Rica	92%	16%	0,8%	0%
Ecuador	50%	18%	59,3%	—
Guatemala	50%	19%	7,4%	6%
Méjico	34%	4%	12,7%	20%
Nicaragua	54%	—	27,8%	—
Paraguay	71,7%	16%	9,9%	0%
Perú	64%	15%	53,4%	0%
Uruguay	32%	12%	14,1%	0%
Venezuela	30%	17%	44,1%	5%

— no disponible.

(Fuente: Banco mundial, *Latin America and the Caribbean. A Decade after the Debt Crisis*, 1993, p. 59.)

Tal apertura se vio también beneficiada de una depreciación general de las monedas, que fueron, casi todas, devaluadas.

El resultado fue ambiguo. La repentina exposición a la competencia internacional fue letal para numerosas industrias. La desindustrialización, iniciada con la crisis de la deuda, se vio entonces potenciada por la apertura de las fronteras. Pero, al mismo tiempo, el volumen de las exportaciones aumentó de manera considerable y, sobre todo, su estructura cambió, puesto que la parte de los productos denominados "no tra-

dicionales" se hizo sustancial. Esa diversificación de las exportaciones permitió a muchos países alcanzar nuevas especializaciones y conquistar mercados. Chile, que exportaba madera, productos del mar y fruta, fue un ejemplo temprano, aunque Ecuador, con las gambas, y Colombia, con las flores, adoptaron la misma vía.

La producción de flores en Colombia se inició en 1965 con la fundación de dos empresas; en los dos años siguientes se sumaron otras ocho firmas que, mediante semillas vegetativas importadas de los Estados Unidos y el asesoramiento de técnicos norteamericanos, lograron exportar a dicho país claveles y crisantemos por un valor de 160 mil dólares. Ello fue posible merced a los estímulos del denominado Plan Vallejo, dictado en esos años con el objeto de fomentar las exportaciones no tradicionales. En 1980, el número de productores había subido a 153 y las exportaciones superaban los 100 millones de dólares. En 1988, se contaba con 200 productores y se había más que duplicado el valor de las exportaciones, lo que había convertido a Colombia en el segundo exportador mundial y el primero entre los proveedores de flores al mercado norteamericano.

(Fuente: CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, 1990, p. 72.)

La apertura de los mercados se consiguió, por último, mediante los esfuerzos de integración regional que resurgieron a finales de los años ochenta. En 1990, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela decidieron relanzar el Pacto Andino sobre bases renovadas, veinte años después del fracaso de un primer intento inspirado por la filosofía cepalina de la sustitución de importaciones. En 1991, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay instauraron el Mercado Común del Sur, llamado Mercosur, al tiempo que los países de América Central revivieron su mercado común (MCCA). En todos los casos, se trataba de liberalizar por completo los intercambios entre los países y de adoptar aranceles comunes en un plazo relativamente corto.

Paralelamente a esa apertura exterior, una de las reformas estructurales más profundas en América Latina fue la desregulación. Se vieron afectados todos los sectores de la economía, incluida la Seguridad Social. Mientras que Chile inició su programa de privatizaciones ya en 1974 y pudo extenderlo en el tiempo, México procedió sin miramiento alguno. Entre 1983 y 1991, casi 1.000 empresas públicas fueron sacadas al mercado, lo que reportó más de 38.000 millones de dólares al Estado. México efectuó así cuatro de las diez (y diez de las quince) mayores ventas latinoamericanas, y en particular las dos primeras, los dos bancos Bancomer y Banamex, que se vendieron por 2.500 y 2.300 millones de dólares, respectivamente.

Sin embargo, esas privatizaciones, espectaculares y a menudo vilipendiadas, no fueron la parte más visible del retroceso del Estado. Las desregulaciones modificaron profundamente sectores como los del transporte y los servicios.

El mercado de trabajo también padeció de las desregulaciones. Así, los salarios mínimos reales, considerados por los neoliberales como un obstáculo para la autorregulación del mercado de trabajo, disminuyeron apreciablemente entre 1984 y 1992. Se eliminaron las protecciones contra los despidos, se incentivaron los contratos temporales, se pusieron en marcha sistemas de seguridad social por capitalización, y las leyes laborales fueron modificadas, lo que hizo más difícil el recurso a la huelga.

El alcance de las desregulación fue tal que algunos países pusieron en peligro sus equilibrios ecológicos.

▲ La insuficiencia de los mecanismos de mercado: el caso de la gestión de los recursos naturales en Chile

La inserción internacional de la economía chilena depende fuertemente del aprovechamiento de las ventajas comparativas que le brindan sus recursos naturales, incluida la minería, la explotación de productos del mar y la explotación de recursos forestales. Con el argumento de optimizar la asignación de recursos en estos sectores, se ha confiado en alto grado en los mecanismos de mercado para su desarrollo. Si bien en algunos casos se ha percibido la presencia de externalidades negativas, se les ha restado importancia, o bien se han impuesto regulaciones que, a la postre, no han resultado eficaces, especialmente por la falta de un esquema consistente de fiscalización. En esta conducta ha influido el temor a que cualquier interferencia —por medio de reglamentos o de cobro a los usuarios— se tradujera en una reducción de las exportaciones.

Entre las externalidades aludidas, en el sector minero (la minería del cobre en un gran porcentaje) cobra especial relevancia el problema de la contaminación ambiental, tanto por la vía de gases (dióxido de azufre (SO₂), óxidos de nitrógeno y gases con alto contenido de arsénico), como por fluidos y sólidos. En el caso de la contaminación del aire, en Chile se emite 12,5 veces más dióxido de azufre por unidad de producto que en Estados Unidos, con el agravante que esas emisiones están concentradas geográficamente [...].

En el sector pesquero, si bien existen efectos contaminantes de la producción de harina de pescado, el problema central reside en la sobreexplotación de las distintas variedades [...], el langostino colorado está hoy prácticamente desaparecido [...].

El origen de esta silvación está en la ausencia de una regulación efectiva que rija la explotación [...].

En la actividad silvícola, los bosques nativos también fueron percibidos como una fuente valiosa de exportaciones, y no se tomó suficientemente en cuenta el irreparable daño de la erosión, la sedimentación o la pérdida de diversidad biológica.

(Fuente: CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, 1990, p. 141.)

Sobre todo, el alcance de la desregulación fue tan amplio que situó a los Estados ante una contradicción. ¿Cómo luchar contra los efectos sociales devastadores de las políticas de ajuste estructural cuando las transferencias sociales están tan estrictamente limitadas?

5. Frente a los progresos de la miseria y de las desigualdades

Bien es cierto que los países de América Latina no se convirtieron en los más pobres del mundo. Así, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pudo determinar que algunos de ellos disponían incluso de un "desarrollo humano alto".

Capítulo 7

Fin de siglo en América Latina: éxitos económicos, frustraciones sociales, desengaños políticos (1990-2000)

América Latina registró en los años noventa una recuperación económica que la situó entre las zonas emergentes más prometedoras del planeta, pero siguió siendo vulnerable a las turbulencias financieras internacionales. Desde el punto de vista social, no se repartieron equitativamente los beneficios del crecimiento recobrado, mientras la frustración generada por el aumento continuo de las desigualdades se manifestó en un auge de la violencia vinculada a la delincuencia. En el plano político, la incapacidad de los gobiernos para resolver los problemas sociales, a la que hay que añadir la corrupción, generó un profundo desencanto respecto del funcionamiento de la democracia apenas un decenio después de iniciadas las transiciones. El descontento de los latinoamericanos se expresó en la abstención o el voto de protesta, que llevaron a alternancias frecuentes, que, a su vez, agravaron los problemas de gobernabilidad. En muchos países se registraron pues situaciones de ingobernabilidad, a las que se dio respuesta de dos maneras: desde el punto de vista interno, hemos asistido al surgimiento de líderes neopopulistas (Perú, Venezuela) y a la multiplicación de los chalaneos clientelistas (Brasil); desde el punto de vista externo, se ha relanzado la integración regional, en un intento de crear instrumentos de gestión pública regional. Por último, orgullosa de su estabilidad democrática y de sus éxitos económicos, América Latina ha intentado consolidar su posición en el mundo, negociando en particular con los Estados Unidos y con Europa.

1. La América Latina ganadora: la recuperación económica

América Latina empezó en los años noventa a recoger los frutos de un decenio de ajuste estructural.

La transformación de América Latina ha sido importante en muchos campos, aunque especialmente en la liberalización comercial, las reformas fiscales y las privatizaciones

La liberalización comercial, iniciada de manera precoz en Chile, se extendió a todo el continente a finales de los años ochenta. En 1995, los derechos de aduana medios alcanzaban el 13,7%, frente al 41,6% diez años antes. Como es natural, la firma de acuerdos de integración (véase más adelante) acentuó esa tendencia hacia la apertura comercial. Igualmente, se fueron eliminando poco a poco los controles o restricciones de cambio en todos los países, lo que contribuyó a dar más fluidez a los intercambios.

La apertura de las economías siguió progresando en la segunda mitad de los años noventa en todos los países, con la excepción de Colombia y Bolivia.

Derechos de aduana medios en 1997 (en porcentaje)*

País	Derechos de aduana	País	Derechos de aduana
Argentina	13,45	Méjico	15,32
Bolivia	9,68	Paraguay	9,47
Brasil	8,93	Perú	13,49
Colombia	15,04	Uruguay	9,97
Chile	10,96	Venezuela	12,62
Ecuador	14,39		

* Cf. c. de la apertura de las economías latinoamericanas del cap. 6.
(Fuente: ALADI, *Análisis sobre las posibilidades de articulación y convergencia de los acuerdos en el marco de ALADI*. ALADI/Ser/Estudio 109, 1 de abril de 1998, p. 16.)

Desde el punto de vista fiscal, también se registraron amplias reformas en América Latina durante el decenio de los noventa. Las tasas sobre el comercio exterior, propias de las economías rentistas, fueron sustituidas principalmente por impuestos sobre el consumo (impuestos sobre el valor añadido, IVA), aunque, pese a esfuerzos encorables, América Latina no ha conseguido luchar eficazmente contra el fraude fiscal.

De igual modo, la liberalización financiera ha sido notable en varios países, aunque insuficiente para evitar crisis graves, especialmente en México e en Brasil.

Con todo, ha sido en el terreno de las privatizaciones en el que América Latina ha destacado en los años noventa.

A una primera ola de privatizaciones a principios del decenio (1991-1992) la siguió una segunda (1996-1997), debida sobre todo a operaciones gigantescas en Brasil. Es cierto, sin embargo, que ese país accusaba en este campo un importante retraso, en particular si se lo compara con México, Argentina o Chile.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo, las 755 ventas y transferencias al sector privado que se hicieron entre 1988 y 1995 supusieron más de la mitad del valor total de las privatizaciones efectuadas en el mundo en desarrollo.

Valor de las privatizaciones (en millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Argentina	2.139	1.896	5.312	4.589	1.441	1.340	1.033	969	18.719
Brasil	—	1.564	2.451	2.621	1.972	910	3.752	17.400	30.670
Méjico	3.580	10.716	6.799	2.507	771	—	—	84	24.457
Total*	5.876	16.702	14.886	10.179	8.529	4.281	12.332	24.408	97.193

*Total para el conjunto de América Latina

(Fuente: CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998*, p. 50.)

En 1997 y 1998, el ritmo de las privatizaciones se hizo más lento por las turbulencias financieras (véase más adelante), aunque aquéllas continuaron, en particular en el sector de las telecomunicaciones, acentuando así una tendencia de fondo encaminada a abandonar el modelo desarrollista seguido desde los años treinta.

Tales privatizaciones (sobre todo en el sector energético en Brasil, Argentina y Colombia) han despertado el interés de los inversores extranjeros. De hecho, América Latina atrajo cantidades récord de inversiones directas extranjeras (IDE) en los años noventa. Entre 1990 y 1996, el flujo anual de IDE pasó de 8.000 millones de dólares a 67.000 millones, cifra que superó un máximo histórico de 85.000 millones en 1997. Durante el periodo 1990-1996, América Latina atrajo el 31% de los flujos de inversión dirigidos a países en vías de desarrollo. En 1998, a pesar de la crisis asiática y de las dificultades de Brasil, América Latina consiguió atraer todavía más de 70.000 millones de dólares de IDE.

Brasil y Méjico han sido los países privilegiados por los inversores. El éxito del Mercosur, en particular, ha incitado a las empresas multinacionales a adoptar estrategias regionales de mercados ampliados, en los sectores del automóvil, de la banca y de la distribución de electricidad.

Todas esas reformas han desembocado en resultados aparentemente espectaculares en términos de crecimiento económico y de estabilización.

Indicadores económicos (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
PIB	3,8	3,2	3,8	5,7	1,0	3,6	5,4	2,3	0,1
PIB/hab.	1,9	1,3	2,0	3,9	-0,7	1,9	3,7	0,7	-1,5
Inflación	199	414	877	333	25,8	18,2	10,4	10,3	8,6
Paro	5,8	6,2	6,2	6,3	7,2	7,7	7,3	8,0	9,5

*Datos provisionales

(Fuente: CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1998-1999*, agosto 1999; FMI, *World Economic Outlook*, octubre de 1999.)

A lo largo de diez años, el control de la inflación ha sido especialmente notable en varios países, como Argentina, Brasil, Perú o Nicaragua.

Tasas de inflación (1987-1997) (%)

País	1987	1997
Argentina	178,3	-0,1
Bolivia	10,5	3,8
Brasil	337,9	4,1
Chile	22,9	6,3
Colombia	24,7	17,9
Costa Rica	13,6	11,5
Ecuador	30,6	29,9
El Salvador	21,2	2,2
Guatemala	8,5	9,0
Honduras	1,8	15,0
México	143,6	17,6
Nicaragua	1.225,7	8,6
Panamá	1,0	1,8
Paraguay	23,5	5,4
Perú	104,8	7,1
Uruguay	59,9	15,7
Venezuela	36,1	38,2

(Fuente: CEPAL.)

Sin embargo, se ponía en cuestión la eficacia de las reformas a finales del siglo. El crecimiento logrado ha resultado, al final, realmente modesto en comparación con los costes sociales provocados por las reformas o respecto de los éxitos asiáticos. Además, el PIB por habitante sólo aumentó un 3,5% en el decenio de los noventa. Finalmente, la apertura de las economías ha tenido efectos perversos. La entrada de capitales ha demostrado ser volátil y no ha impedido un aumento de los déficit presupuestarios.

► Diagnóstico del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la eficacia de las reformas

Los datos presentados muestran que, sin las reformas estructurales del decenio pasado, la renta por habitante de América Latina habría sido un 12% inferior y que el crecimiento potencial del PIB habría sido un 1,9% inferior al que existe en la actualidad de media en la región. Sin las reformas, la productividad del trabajo y del capital habrían seguido disminuyendo, como fue el caso en los años setenta, y las tasas de inversión se habrían mantenido por debajo del 17% del PIB. Sin embargo, las reformas emprendidas

son insuficientes para volver a las tasas de crecimiento del pasado (en torno al 5%) o para alcanzar las de los países asiáticos (más del 7%). Si mantienen las mismas políticas, los países de la región pueden esperar un crecimiento medio del 3,8%, en parte porque las reformas no han sido culminadas.

Con todo, incluso profundizando en las reformas, la región no habría podido alcanzar un crecimiento superior al 5,5%. El obstáculo más importante para el crecimiento futuro reside en el retraso en el campo de la educación, lo que limita a la vez la acumulación de factores y su productividad. Un año suplementario de escolarización de la fuerza de trabajo tendría como resultado un crecimiento del 6,5%. Combinando mejores políticas económicas y un esfuerzo suplementario en materia educativa, la renta per cápita de América Latina podría ser superior en un 20% en un decenio y en un 50% en dos decenios.

(Fuente: BID, *Latin America After a Decade of Reforms. Economic and Social Progress. 1997 Report*, pp. 50-51.)

En la segunda mitad de los años noventa, América Latina fue en efecto víctima de las turbulencias financieras internacionales.

Una primera crisis financiera estalló en México el 21 de diciembre de 1994, cuando el país decidió dejar fluctuar libremente su moneda, el peso. Sus efectos se dejaron notar inmediatamente en el mundo entero y muy especialmente en los mercados llamados emergentes.

Tras tomar posesión el 1 de diciembre de 1994, el nuevo presidente, Ernesto Zedillo, descubre (o pretende descubrir) una situación económica catastrófica. Su predecesor, Salinas, había conseguido mantener, parece ser, los indicadores macroeconómicos de forma totalmente artificial, mediante una venta masiva de Bonos del Tesoro y rechazando devaluar la moneda. En el otoño de 1994, resultaba evidente que la amplitud del déficit (7,6% del PIB) hacía necesaria una devaluación de la moneda. Se desató un ataque especulativo en noviembre y se dejó fluctuar el peso el 21 de diciembre. El peso se derrumbó rápidamente de 3,5 unidades por dólar el 19 de diciembre a 5,57 unidades el 4 de enero de 1995.

El 10 de enero, todas las bolsas latinoamericanas se desploman, hasta el punto de que se habla de un "minicrash bursátil": la bolsa de México retrocede un 6,26%, la de São Paulo un 9,8%, la de Buenos Aires un 6,49%, la de Santiago un 3,73% y la de Lima un 8,44%; es el "efecto tequila".

Gracias a una ayuda económica masiva (20.000 millones de dólares procedentes de los Estados Unidos, 17.800 millones del FMI), la caída del peso pudo ser atajada. Sin embargo, la evolución económica de México y de toda América Latina fue caótica a lo largo de todo el año 1995. Los demás países de América Latina sufrieron en efecto las consecuencias de la crisis mexicana, en la medida en que los capitales dieron masiva y repentinamente la espalda al continente. Tal movimiento tuvo, sin embargo, una vida breve y, al final, sólo Argentina y Venezuela registraron una evolución negativa de la producción en 1995. Algunos países, como Perú, Chile y El Salvador, registraron incluso tasas de crecimiento muy altas (el 7,9%, el 7,0% y el 6,5%, respectivamente).

Desde 1995, la volatilidad de los capital y las economías americanas, que casi se han debilitado con la única excepción de Chile.

Tras haber registrado en 1997 la tasa de crecimiento más alta de los últimos 25 años, América Latina fue de nuevo víctima en 1998 y 1999 de turbulencias financieras (crisis asiática y crisis brasileña). La crisis asiática supuso una penalización para las exportaciones latinoamericanas y limitó el crecimiento de 1998 al 2,3%. La crisis brasileña –la devaluación del 40% del real en enero de 1999– arrastró después al continente a la recesión en 1999. Pero las turbulencias financieras no son los únicos factores de ésta. Las fuerzas de la naturaleza no han sido clementes con América Latina. Las consecuencias del fenómeno climático de El Niño (calentamiento del Océano Pacífico) fueron devastadoras para varios países, como Perú o Ecuador, que perdieron en 1998 varios puntos de crecimiento. En América Central, fue el huracán Mitch, a finales de octubre de 1998, el que arrasó los países y especialmente Honduras, que, según su embajador en los Estados Unidos, retrocedió unos treinta años.

En suma, el balance económico de los años noventa resultaba pues decepcionante, medida con el rasero de los sacrificios realizados. Así, el debate en el año 2000 se centraba en el paso a una "segunda generación" de reformas, que incluyen en particular un reforzamiento de las capacidades institucionales del Estado. Tras un periodo de transferencias masivas de activos públicos al sector privado, surgía con insistencia la necesidad de regulación. En Chile, por ejemplo, país pionero en materia de privatizaciones, se han hecho peticiones para crear una autoridad que regule las empresas privadas de electricidad, tras frecuentes apagones provocados por la sequía. A lo largo y ancho del continente, surgió un nuevo consenso respecto de la necesidad de corregir los excesos de un decenio de ajustes que han provocado graves daños sociales.

2. La América Latina excluyente: desigualdades y violencia

Las democracias latinoamericanas han culminado el siglo XX con un amargo balance: las desigualdades y la violencia, dos males tradicionales, han seguido aumentando.

▲ Desde principios de los años noventa, América Latina retomó, como hemos visto, la senda del crecimiento. En seis países (Argentina, Bolivia, Chile, México, Uruguay y Venezuela), tal recuperación, junto con el control de la inflación y políticas sociales por objetivos, permitió reducir los niveles de pobreza. Pero ha habido algunas excepciones, como el caso de Brasil, de manera que, globalmente, la región no ha progresado lo suficiente como para que el conjunto del continente vuelva al nivel que tenía a finales de los años setenta. Entre 1990 y 1994, la proporción de familias pobres en América Latina disminuyó del 41% al 39%, cifra que llegó al 36% a finales del decenio, pero tal proporción había aumentado del 35% al 41% en los años ochenta. América Latina se adentra en el siglo XXI con el lastre de más de 210 millones de pobres.

País	Años	Distribución de la renta en las zonas urbanas (%)			
		40% más ricos	5% siguientes	20% siguientes	10% más ricos
Argentina	1980	18,0	25,6	26,6	29,8
	1986	16,2	24,1	25,2	34,5
	1992	15,2	25,0	28,2	31,6
	1996	12,9	22,2	28,8	35,9
Brasil	1979	11,7	20,7	28,5	39,1
	1987	9,7	18,1	27,9	44,4
	1990	9,6	19,3	29,4	41,7
	1995	8,4	17,8	26,9	47,0
Chile	1987	12,6	20,6	27,3	39,6
	1990	13,4	21,2	26,2	39,2
	1994	10,3	18,1	25,4	45,8
México	1984	20,1	27,1	27,0	25,8
	1989	16,2	22,0	24,8	36,9
	1992	16,6	22,1	26,5	34,8
	1994	10,2	19,1	27,6	44,4
Uruguay	1981	17,7	24,5	26,6	31,2
	1986	17,3	23,1	27,2	32,4
	1992	21,9	26,2	26,0	25,9
	1995	14,7	24,3	28,6	32,3
Venezuela	1981	20,2	28,5	29,5	21,8
	1986	16,3	26,0	28,8	28,9
	1992	16,4	26,2	29,3	28,1
	1995	13,3	22,9	28,0	35,8

(Fuentes: Panorama social de América Latina, 1995, p. 31; SIO, América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social de América Latina. Informe 1998-1999, p. 28.)

Algunos países han registrado, sin embargo, resultados espectaculares. Así, en Chile, la proporción de las familias situadas por debajo del umbral de pobreza pasó del 39% al 20% entre 1987 y 1996. Igualmente, en Perú, tal proporción se redujo del 55,1% en 1991 al 49,6% en 1994. Por el contrario, México y los países afectados por el contagio del "efecto tequila", como Argentina, vieron aumentar de nuevo la pobreza en 1995. Por último, algunos países han retrocedido claramente, como ha sido el caso de Venezuela, donde la proporción de familias pobres pasó del 22% en 1981 al 42% en 1994.

En todos los casos, pese a que el crecimiento, junto con las políticas sociales, pareció traducirse en un retroceso de la pobreza (Chile es el país que registró un mayor crecimiento durante ese periodo), no fue suficiente para modificar de forma significativa la estructura de la distribución de la renta. Las desigualdades parecen aumen-

tar en América Latina tanto en períodos de recesión como en períodos de crecimiento, lo que no deja de ser preocupante.

Sólo Uruguay consiguió a principios de los años noventa avanzar hacia una mayor equidad en la distribución de la renta. En los otros países, la parte de la riqueza captada por las categorías más bajas (el 40% más pobre) ha disminuido. Brasil sigue siendo todavía el país de América Latina (y también del mundo, según el PNUD) en el que son más importantes las desigualdades. La suerte de las clases medias (el 30% siguiente) no es más enviable. En todos los países, excepto Uruguay a principios de los años noventa, ha disminuido la parte de la riqueza nacional que les corresponde.

A esas desigualdades entre capas sociales, se añaden, en algunos países, importantes desigualdades entre regiones. De nuevo Brasil es un caso extremo. La concentración de la riqueza en el triángulo São Paulo-Río de Janeiro-Belo Horizonte es tan importante que a menudo se habla de Brasil como una "Belindia", porque tal triángulo se asemeja a una Bélgica situada en medio de la India.

Distribución geográfica de los recursos en Brasil

Estado	Ingresos por persona (\$)	% del PIB
Distrito federal	7.089	2,56
São Paulo	4.666	32,85
Rio de Janeiro	4.386	12,26
Paraná	3.674	6,74
Rio Grande do Sul	3.570	7,27
Santa Catarina	3.405	3,44
Mato Grosso do Sul	3.109	1,24
Amazonas	2.888	1,39
Espírito Santo	2.866	1,67
Minas Gerais	2.833	9,81
Goiás	2.441	2,19
Amápolis	2.436	0,19
Mato Grosso	2.268	1,08
Acre	2.151	0,2
Pará	2.017	2,28
Roraima	2.009	0,11
Sergipe	1.958	0,66
Bahia	1.839	4,86
Rondonia	1.794	0,49
Rio Grande do Norte	1.789	0,96
Pernambuco	1.603	2,5
Alagoas	1.372	0,77
Ceará	1.287	1,81
Páraiba	1.108	0,78
Maranhao	1.055	1,15
Tocantins	901	0,19
Piauí	838	0,48
Brasil	3.579	100

(Fuente: Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), en Noticias Aliadas, 23 de junio de 1996.)

"sha social", que se abre más y más, se ha producido en un contexto de acceso generalizado a los medios de información que equipara las expectativas en materia de consumo. De resultas, se ha registrado una importante frustración entre las capas sociales urbanas medias, sobre todo entre los jóvenes, cuyo bagaje escolar es mayor que el de la generación anterior, pero que se han visto muy afectados por el desempleo. Existe, para esas categorías, un serio problema de integración social, que fue subrayado por la CEPAL en la primera conferencia regional de seguimiento de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (São Paulo, 1997).

América Latina no se quedó con los brazos cruzados ante esas dramáticas evoluciones. En todos los países se han puesto en marcha programas de "solidaridad", que se han saldado con buenos resultados, a lo que ha contribuido también la recuperación del crecimiento. Se han creado en casi todas partes fondos de "inversión social", financiados en buena parte por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por el Banco Mundial y dirigidos a proyectos de salud, educación o infraestructuras. No puede negarse que han tenido éxito, pese a que su articulación con las actividades de los ministerios "sociales" ha dejado mucho que desear.

Los dos modelos de política social

	Modelo antiguo	Modelo nuevo
Concepto y puesta en marcha	Estado	Pluralidad de actores públicos y privados
Puesta en marcha	Centralizado	Descentralizado
Toma de decisión	Burocrático	Lógica de proyectos por licitación
Financiación	Del Estado	Asociación con los beneficiarios
Financiación	De la oferta	De la demanda
Objetivo	Universalización de la oferta	Universalización de la satisfacción
Criterio de atención	Prioridad a las capas medias	Prioridad a las capas desfavorecidas
Criterio de evaluación	Universalización de la cobertura	Ánálisis coste/impacto de los proyectos

(Fuente: Rolando Franco, "Estado y política social: nuevas tendencias en América Latina", ponencia presentada en el coloquio IHE-AL/CERI, París, 1-2 de junio de 1995.)

Tales programas han reflejado un enfoque renovado de los problemas sociales. La idea en virtud de la cual los progresos de equidad son necesarios para el desarrollo económico se ha impuesto, en los años noventa, tanto en los distintos países de Amé-

rica Latina como en las instituciones internacionales, como la CEPAL, claro está, también el BID, el Banco Mundial o el FMI. Se revisaron completamente en los años noventa el contenido de las políticas sociales, las fases de su puesta en marcha y sus objetivos. Se trataba de unificar, según una lógica de colaboración, a diferentes actores, tanto públicos como privados, en la realización de proyectos surgidos de las comunidades más expuestas a la miseria y a la indigencia. La canalización de los recursos hacia las capas desfavorecidas se hizo en detrimento de las capas medias, que habían sido, hasta entonces, las beneficiarias exclusivas, e incluso del resultado de las políticas de educación, sanidad y vivienda en América Latina. Como esas políticas sociales se han financiado con impuestos, se ha llegado a afirmar que en América Latina son los menos pobres quienes ayudan a quienes viven en la miseria.

Ese nuevo concepto de las políticas sociales, sin embargo, alcanzó enseguida sus límites. En términos generales, las democracias latinoamericanas fracasaron en los años noventa en el plano social, lo que generó una gran frustración y alimentó una delincuencia violenta.

▲ Es cierto que América Latina está acostumbrada a la violencia. Pero a la violencia política –como instrumento de gobierno o forma de protesta– que ha caracterizado durante largo tiempo la historia de ese continente y que no ha desaparecido, ha seguido una violencia de origen más social.

En los países que han tenido guerrillas, el auge de la delincuencia violenta ha sido a menudo el efecto perverso de los planes de paz. Por una parte, no todas las armas fueron entregadas, y circulan todavía por los países (se estimaba que había en 1995 más de 300.000 armas en El Salvador, donde el número de muertes violentas durante ese año era mayor que el de la media anual de la guerra civil de 1979-1992). Por otra parte, la desmovilización de los combatientes no se ha producido siempre con normalidad, a falta, por ejemplo, de tierras por repartir (Nicaragua). En otros lugares, la delincuencia es producto de la degradación del tejido social. Las explosiones sociales que han sufrido Venezuela o Argentina a lo largo de todo el decenio y que provocaron a menudo el saqueo de grandes ciudades son ejemplos de los estragos de las políticas de ajuste.

A finales del siglo XX y principios del XXI, América Latina es seguramente el continente más violento del mundo. Algunos países han destacado, como en el caso de Colombia, por tener una tasa anual de homicidios superior a 80 por cada 100.000 habitantes (frente a menos de 5 de media en los países de la OCDE), lo que también se ha dado, aunque en menor medida, en Jamaica, Guatemala, Brasil o México, si bien la ola de delincuencia también se ha registrado en países con fama de "tranquilos", como Costa Rica, donde los delitos violentos aumentaron un 72% entre 1989 y 1993. En otros países, como Uruguay, Argentina o Chile, la percepción de la violencia no guardaba relación alguna con la realidad del fenómeno. Era entonces la delincuencia menor (tirones, robos con fuerza, robo de automóviles, etc.), que creció mucho, la que generaba, entre las clases medias, un sentimiento de inseguridad.

La mayor parte de los delitos han sido perpetrados por hombres jóvenes en la calle. En efecto, en Brasil, que sufre sin duda la mayor violencia en una violencia rural, la tasa media de homicidios es del orden de 20 por cada 100 mil habitantes, pero supera 56 en la ciudad de Río de Janeiro. También se han multiplicado las mujeres y los niños. De hecho, la violencia es multiforme, de manera que hemos asistido a una generalización y a una banalización de la violencia en el continente.

▲ Costes de la violencia en Colombia y en Perú

Colombia

- la tasa muy alta de homicidios que persiste desde los años setenta ha costado a Colombia alrededor de dos puntos de crecimiento por año;
- el efecto acumulado de las "pérdidas de crecimiento" ocasionados por los crímenes y la violencia es tal que Colombia podría tener un PNB por habitante del orden del 32% superior al que tiene actualmente;
- los gastos asociados con la protección y los costes indirectos vinculados a los crímenes y a la violencia podrían alcanzar el 13% del PNB en Colombia;
- las pérdidas provocadas por los costes directos de los crímenes y de la violencia son 12 veces superiores a los beneficios netos obtenidos por las cinco mayores empresas industriales colombianas.

Perú

- en torno a la mitad de la caída de la renta per cápita que se ha registrado entre 1983 y 1990 puede explicarse por las actividades terroristas;
- el efecto acumulado de las actividades terroristas durante los años ochenta ha provocado una pérdida que representa 20% de los ingresos del Estado.

(Fuente: Banco Mundial, "Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean", Informe presentado en la Conferencia sobre *Urban Crime and Violence*, Río de Janeiro, 2-4 de marzo de 1997, p. 7.)

La violencia tuvo igualmente un coste notable para las democracias latinoamericanas en los años ochenta. En términos estrictamente económicos, la violencia ha generado un clima de "riesgo" disuasivo para las inversiones extranjeras y que ha implicado un gasto público importante. Los casos de Colombia y de Perú, que fueron minuciosamente estudiados por el Banco Mundial, eran particularmente significativos.

Pero la violencia también ha afectado las relaciones sociales. Como se han agravado las diferencias de riqueza, se abrió una brecha social y una lógica de exclusión.

en uso de odio, se apoderó de ciertos espacios sociales excluidos. Las relaciones sociales verticales y el clientelismo, que durante mucho tiempo imperaron en América Latina, han dado paso, en los grandes centros urbanos, a lo que algunos observadores no dudan en llamar enfrentamientos de clase. Mientras que las capas acomodadas de la población viven en barrios controlados por fuerzas privadas de seguridad, las clases medias se han mostrado partidarias de cualquier solución a su problema de seguridad y las capas marginalizadas son víctimas de la violencia policial.

3. La democracia decepcionante: alternancias, cohabitaciones y pactos

En los años noventa, los latinoamericanos se vieron profundamente decepcionados por la incapacidad de los gobiernos para distribuir más equitativamente los frutos del crecimiento recuperado y para luchar contra la inseguridad. Más allá de los gobiernos, era el régimen democrático, que tantas dificultades tuvo para asentarse a lo largo de todo el siglo XX, el que no resultaba satisfactorio para la población.

Grado de satisfacción con respecto a la democracia (%) IFIC

País	Satisfecho o muy satisfecho	Poco satisfecho	Nada satisfecho
Uruguay	52	38	9
Costa Rica	51	35	8
Argentina	34	50	14
Ecuador	34	47	16
Venezuela	30	41	27
Panamá	28	42	29
Perú	28	53	12
Chile	27	54	15
El Salvador	26	41	27
Bolivia	25	53	17
Nicaragua	23	49	23
Paraguay	22	59	19
Brasil	20	46	31
Colombia	16	61	22
Guatemala	16	47	27
Méjico	11	51	33
AMÉRICA LATINA	27	43	20

(Fuente: Latinobarómetro, octubre de 1996.)

Por cierto, como indicaban los sondeos, se constataban diferencias importantes entre los países, pero predominaba el desencanto.

▲ Tal frustración se ha traducido en una generalización de un comportamiento electoral dirigido a castigar a los gobiernos establecidos. Las alternancias han sido la regla en los años noventa, pero lo que podría haber sido un indicador de vitalidad de las democracias, tras decenios de continuismo, se convirtió de hecho en un obstáculo para la gobernabilidad de las democracias de los países, puesto que los electores obligaron a menudo a su presidente a "cohabitar" con mayorías adversas en el parlamento. Tal situación se vio favorecida, en algunos países, por la falta de ajuste entre la duración de los mandatos presidenciales y parlamentarios o, lo que viene a ser lo mismo, por la falta de ajuste entre las fechas de las elecciones presidenciales y legislativas, por motivo de la renovación parcial de las cámaras.

Así, Argentina tiene elecciones cada dos años, ya que a las elecciones generales, cada cuatro años, hay que sumar las elecciones intermedias para renovar la mitad del Congreso y la tercera parte del Senado. Resulta evidente que tal frecuencia en las consultas electorales importantes, a las que hay que añadir las elecciones municipales y las que se celebran para gobernadores, no puede sino perturbar la "gobernabilidad" del país al instaurar una atmósfera de campaña permanente. Los partidos políticos no pueden sino verse incitados a desarrollar planteamientos a corto plazo, puesto que se trata de mantener movilizados a los electorados.

En Chile, la duración de seis años del mandato presidencial no se ajusta a la de los diputados (cuatro años). Encontramos una situación análoga en El Salvador, donde el mandato del presidente es de cinco años y el de los diputados de tres, y en México, donde el presidente se elige para seis años y los diputados para tres.

En los demás países, era más bien la debilidad de los partidos lo que planteaba problemas, en la medida en que no consiguen concitar apoyos para reunir mayorías electorales que apoyen a un candidato a presidente. En las elecciones generales, la diferencia entre el resultado de un dirigente en unos comicios presidenciales y el de su partido en las elecciones legislativas ha sido sorprendente en los años noventa y pone claramente de manifiesto la separación entre la lógica "caudillista" de las elecciones presidenciales y la lógica clientelista de las elecciones legislativas.

Por ejemplo, a principios de 1997 había en América Latina más o menos el mismo número de presidentes con respaldo del parlamento que de presidentes obligados a cohabitar con una oposición parlamentaria mayoritaria.

Entre los primeros, que sumaban siete, sólo los presidentes de Guatemala, Honduras, México y Perú podían contar con el respaldo incondicional del parlamento. Porque en Argentina, Colombia y Costa Rica, por razones, por lo demás, diversas, los presidentes temían conflictos con la mayoría parlamentaria de su partido. Pero, antes de acabar el año 1997, el presidente mexicano engrosaba las filas de los presidentes con cohabitación. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el poder desde 1929, sufrió en julio de 1997 su primera derrota en unas elecciones legislativas. Por su parte, el presidente argentino Carlos Menem perdía la mayoría que tenía con ocasión de las elecciones legislativas parciales de octubre de 1997.

Tellos +
Verecho

quiero destacar mi gratitud de siempre al Instituto Torcuato Di Tella, en cuyo saludable clima humano e intelectual se desenvuelve mi trabajo desde hace tantos años.

Introducción

Los países de América latina atraviesan en la actualidad las vicisitudes propias de un cambio de época. Dos orientaciones de política económica condensan el signo de los nuevos tiempos: la racionalización y la reducción del papel del Estado en la economía y la redefinición de las relaciones entre las economías nacionales y el mercado internacional, en favor de una mayor integración. Con el impulso de las reformas estructurales mediante las cuales dichas orientaciones se han ido implementando en la última década, la era del desarrollo hacia adentro y promovido desde el Estado que presidió hasta entonces el desenvolvimiento económico y social de América latina ha entrado aceleradamente en la historia, para ser reemplazada por el despliegue de un nuevo patrón de desarrollo centrado en la inversión privada, la apertura externa y las señales de mercado.

Con el cambio de época, ha mudado, asimismo, el significado del concepto de reformas estructurales. En las décadas previas, particularmente en los sesenta, los cambios institucionales a los que se aludía con las reformas estructurales se referían ~~según~~ transformaciones en el régimen de propiedad —la reforma agraria, sea al fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos para diseñar y ejecutar programas de desarrollo —la creación de agencias de planificación—; en fin, las reformas estructurales eran concebidas a partir de la perspectiva de los países envueltos en la tarea de remover los obstáculos al pro-

M.E.C.

↓
Nuevo
patrón

170

A

ceso de modernización económica y social iniciado en el período de posguerra. En la década del ochenta, la política de transformación alteró sus objetivos y lo hizo en favor de la creación de las condiciones para la acumulación privada y el fortalecimiento de la competitividad internacional. Aunque hubo experiencias precursoras –las realizadas con suerte diversa por los proyectos de liberalización económica del Cono Sur a mitad de los años setenta–, el giro hacia las nuevas reformas estructurales se produjo para la región en su conjunto bajo el impacto de la crisis de la deuda externa.

Colocadas en ese contexto, las transformaciones presentes aparecen como un episodio más de la modalidad de cambio estructural que singulariza la trayectoria de América latina. Las consecuencias del alza de las tasas de interés internacionales, la subsecuente moratoria de facto en sus compromisos de la deuda externa a la que se vieron forzados los países de la región y el abrupto cese de los flujos financieros voluntarios del exterior evocan, a la distancia, los efectos que la Gran Depresión tuvo sobre las instituciones económicas de América latina. Entonces, la crisis del comercio internacional condujo a la adopción de un nuevo curso en el proceso de desarrollo, en la dirección de la industrialización sustitutiva, que habría de consolidarse luego, en los años cuarenta. Hoy en día la región se encuentra nuevamente ante un fenómeno familiar: los cambios exógenos –sea por la vía de la alteración de los precios relativos, sea por la vía del estrangulamiento financiero– precipitan una mutación en las reglas de juego y en la organización de sus economías.¹ Desde un punto de

1. Esta afirmación requiere algunas precisiones. Una vez que se ha subrayado la importancia del shock exógeno sobre el viraje estratégico de los países de la región es necesario señalar, no obstante, que la severidad de los problemas macroeconómicos de los años ochenta estuvo influida por circunstancias endógenas. Si la crisis de la deuda externa llegó a tener el impacto que tuvo en América latina, a diferencia de lo que ocurriría con otros países también endeudados, como Corea del Sur, fue porque estas economías eran extremadamente vulnerables a las perturbaciones externas debido a la estrategia de sustitución de importaciones seguida hasta entonces. Este argumento está desarrollado por Joseph Ramos: "Crecimiento, crisis y viraje estratégico", *Revista de la CEPAL*, nº 50, agosto de 1993, págs. 69-80. "Debido a la estrategia de sustitución de importaciones, explica Ramos, las exportaciones no tradicionales (las únicas que normalmente podrían expandirse significativamente sin afectar su precio) representaban menos del 4 % del PIB de la región; mientras que las importaciones más prescindibles, las de bienes de consumo, constituyan, debido al avance del proceso de sustitución, menos del 2 % del PIB. Por consiguiente para efectuar un ajuste equi-

vista conceptual, la reiteración de este desenlace encierra una ironía histórica: en momentos en que la teoría de la dependencia ha perdido el atractivo intelectual que tenía en un pasado no muy distante, nos recuerda que los cambios en el contexto internacional condicionan fuertemente las opciones de desarrollo de América latina.

Como ocurrió asimismo durante los años treinta y cuarenta, las respuestas de los países al cambio en el contexto internacional dentro del que se desenvolvían sus economías presentaron llamativas diferencias. El fin del ciclo del desarrollo hacia adentro y promovido desde el Estado ha seguido diferentes trayectorias en los distintos países, dependiendo de las circunstancias específicas de cada uno de ellos. Si bien a lo largo de los años ha sido visible la convergencia en torno de políticas de austeridad fiscal, privatizaciones, liberalización comercial y desregulación económica, la oportunidad, el ritmo y los alcances del ajuste estructural de unos y otros al nuevo escenario no fue uniforme. Esto indica la necesidad de especificar la afirmación anterior, señalando que, aunque los cambios en el contexto internacional han condicionado fuertemente las opciones de desarrollo de los países de América latina, no han dictado, empero, las respuestas concretas que éstas fueron dando a los desafíos impuestos por la crisis. Para dar cuenta de esta diversidad en las respuestas es preciso desplazar la atención desde las restricciones externas a la consideración de factores contextuales de naturaleza interna.

Dos órdenes de factores contextuales internos son relevantes a este respecto. En primer lugar están aquellos de carácter económico y que definen el grado diferencial de exposición al shock externo y el monto de recursos potenciales para reaccionar a su impacto. Estos factores incluyen tanto decisiones de política económica –por ejemplo, las que influyeron sobre el nivel del endeudamiento externo y en el uso dado a dichos fondos– como formas de organización económica previas, entre las que está la existencia o no de control público

valente al 6 % del PIB se habría tenido que duplicar en dos años las exportaciones no tradicionales y eliminar por completo las importaciones de bienes de consumo, lo que obviamente era imposible. Por contraste, en las economías asiáticas de industrialización reciente era más factible un ajuste no recesivo sobre la base de la expansión de las exportaciones no tradicionales, ya que éstas constituyan el 30 % del PIB y eran casi todas manufacturas [...] Vemos así que la orientación hacia afuera de estas economías las había dejado en mucho mejor pie para efectuar un ajuste no recesivo, en vivo contraste con los países latinoamericanos".

co sobre los ingresos de recursos naturales exportables, debido a su gravitación en la ecuación de pagos externos.

Los factores aludidos determinaron, junto a otros, la evolución de los dos fenómenos económicos centrales que organizaron el comportamiento de los países en la crisis: la brecha externa y la brecha fiscal. Una y otra brecha definieron las coordenadas internas del marco económico adverso que condujo a América latina a imprimir una nueva dirección a sus opciones de desarrollo. El análisis de esta dimensión propiamente económica del proceso de ajuste estructural ha sido abordada por la literatura especializada a la que nos remitimos.²

Ciertamente, la adversidad económica constituyó un poderoso acicate para el ajuste estructural. Pero si bien ella fue una condición necesaria, no bastó por sí sola para definir cuándo, cómo y en qué medida habría de efectuarse el ajuste. Para explicar las modalidades contrastantes que el ajuste estructural ha asumido en los distintos países hay que completar el análisis introduciendo un segundo orden de factores contextuales internos: éstos son de carácter político y tienen que ver con la influencia que ejercen las ideas, las fuerzas socio-políticas y las instituciones en la decisión e implementación de las políticas públicas para responder a la crisis. El examen de estos factores es el objetivo del presente libro.³

La consideración de los factores políticos aludidos trae al primer plano el papel central que desempeñan las élites gubernamentales. Como el foco del análisis son los cambios en las políticas de desarrollo, parece razonable dirigir la atención hacia aquellos que tienen responsabilidades constitucionales y administrativas sobre tales cam-

2. Mario Damill y José M. Fanelli: "La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda externa a las reformas estructurales", Serie Reformas de Política Pública, n° 30, CEPAL Chile, 1994.

3. En la introducción a su estudio sobre crisis internacionales y respuestas nacionales entre países industrializados Peter Gourevitch destaca la centralidad de estos factores. "La prosperidad –afirma este autor– oscurece una verdad que los tiempos difíciles ponen de manifiesto: la opción entre propuestas de política pública en conflicto entre sí surge de la política [...]. La crisis económica conduce al debate y la controversia y de este conflicto emergen las medidas de política. Sean innovadoras o no, estas medidas requieren de la política, es decir, las respuestas a la crisis exigen movilizar recursos políticos. Por consiguiente, para entender las opciones de política hemos de entender la política que las produce", en *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, págs. 17-19.

bios y disponen, por ello mismo, de una gravitación insoslayable sobre la conformación de la agenda pública; de hecho, sus percepciones, sus intereses políticos, sus recursos, son insumos cruciales en el proceso por el que se decide qué tipo de reformas serán introducidas, cuándo serán iniciadas y cómo se procurará concretarlas.

Que sean insumos cruciales no significa que sean insumos únicos. Las élites gubernamentales ocupan una posición crítica en la conflictiva interacción que pone en marcha la crisis de la deuda externa entre el medio ambiente internacional y el ámbito nacional: son ellas las que reciben en primera persona las presiones de los países acreedores, los bancos extranjeros, los organismos multilaterales de crédito; también es sobre ellas que recaen las consecuencias de los conflictos distributivos y políticos internos provocados por los efectos del shock externo. Este juego de presiones externas y de demandas internas dentro del que actúan las élites gubernamentales constituye, indudablemente, otra fuente de insumos que intervienen sobre la decisión de las reformas. Pero su gravitación, esto es, su eficacia, está siempre mediatisada por el comportamiento de las élites gubernamentales. En otras palabras, las preferencias políticas tanto de la comunidad financiera internacional como de los empresarios, los trabajadores y demás grupos de interés locales no entran necesariamente en forma directa en el proceso de reformas; antes, bien, son filtradas por las orientaciones ideológicas y los cálculos políticos de los líderes de gobierno que son, en definitiva, quienes sancionan y autorizan la continuidad o el cambio en las políticas públicas.

Al tiempo que revelan el papel activo de las élites gubernamentales, las experiencias de ajuste estructural de América latina ponen de manifiesto que sus intervenciones han sido acotadas por una variedad de restricciones. Éstas incluyen las reglas de juego políticas, las capacidades burocráticas y técnicas del aparato estatal, las características de los alineamientos sociopolíticos, los legados y las circunstancias históricas, las negociaciones con los organismos financieros y los acreedores externos. Operando en un espacio político delimitado por este tipo de condicionamientos, el liderazgo de las élites gubernamentales se juega en su habilidad para maniobrar dentro de ellos, en procura de recursos para elaborar y proponer alternativas ante la crisis que sean económica y, a la vez, políticamente viables.

Antes de avanzar en la reconstrucción y el análisis del proceso de las reformas económicas en América latina, a la luz de los condicionamientos políticos e institucionales, nos parece conveniente comen-

tar un punto de vista que conspira contra este tipo de enfoque. Se trata de la opinión, muy difundida entre analistas económicos y financieros, según la cual la clave para explicar la capacidad para decidir e implementar reformas estructurales está en la existencia o ausencia de voluntad política en las élites gubernamentales. Para quienes así razonan ésa es la restricción estratégicamente relevante que condiciona los procesos de ajuste estructural. De allí que suelan sospechar del enfoque que pone el énfasis en factores contextuales políticos e institucionales para dar cuenta de por qué ciertas políticas económicas y no otras han sido adoptadas: éste no sería más que un esfuerzo por ofrecer justificaciones a posteriori de experiencias fracasadas, inspirado por el deseo de disminuir la responsabilidad de los líderes de gobierno.

Por cierto, no puede excluirse, en principio, que haya explicaciones políticamente motivadas frente a las cuales esa advertencia sea útil y oportuna. No obstante, 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. Mas esto no es obvio y en rigor constituye una hipótesis que requiere ser verificada empíricamente, caso por caso. El proceso de reformas es siempre una batalla política por llevar a la práctica ciertos objetivos. Por lo tanto, no consiste sólo en la adhesión de determinado conjunto de políticas sino que también incluye la tarea de movilizar los apoyos sociales y capacidades institucionales para implementar dichas políticas y neutralizar a quienes se oponen a ellas.

Un somero examen de las experiencias nacionales estaría en condiciones de mostrar que el ajuste estructural ha sido más vasto y profundo allí donde las élites gubernamentales han logrado secundar la decisión en favor de las reformas con una alta concentración del poder y la autoridad, sea por la supresión dictatorial de las libertades públicas, sea a través de la apelación a poderes constitucionales de emergencia, sea mediante mecanismos de cooptación y control político. En el balance, estos casos sugieren que lo que importa no es sólo o apenas la voluntad política sino el control por los líderes de gobierno de los recursos políticos e institucionales que les permitan iniciar las políticas de reforma y, luego, sostenerlas en el tiempo, a pesar de las previsibles resistencias a sus costos distributivos.

Las reservas ante las restricciones políticas e institucionales por parte del punto de vista que estamos comentando no provienen, sin

embargo, sólo de su excesivo voluntarismo. En realidad, éste es el corolario natural de una concepción del cambio social y económico en la cual la opción por las reformas, esto es, sobre su oportunidad y sus alcances, no es, en sí misma, problemática. Y no lo es porque se parte del supuesto de que existe ya disponible una solución óptima a los problemas de la reorganización productiva de la región, tal como se expresa, por ejemplo, en el vademécum de políticas del "Washington Consensus". De aquí se sigue, previsiblemente, que la incógnita de la ecuación reformista se reduzca a contar o no con la apropiada dosis de voluntad política en los líderes de gobierno para implementarla.

A la vista de las controversias dentro de la comunidad de economistas de la región y fuera de ella en torno de las políticas de ajuste estructural, es difícil compartir la creencia optimista en que se dispone de una fórmula racional en condiciones de maximizar el bienestar de los países de América latina. Los debates en curso sugieren que son más de una las combinaciones posibles entre la amplitud, la intensidad y la secuencia del ajuste estructural.⁴ De allí que sea discutible postular que existe una alternativa objetivamente óptima para encarar la emergencia económica en cualquier circunstancia. Las soluciones a una situación problemática nunca son obvias porque el impacto de las políticas a ser adoptadas no puede conocerse por anticipado. Además, los cursos de acción que se desprenden de una lógica económica no siempre coinciden con los que resultan de una lógica política. A diferencia de lo que está implícito en el punto de vista que comentamos, por nuestra parte entendemos que las opciones de política implican todas incertidumbre y riesgo. Esto convierte a las respuestas que los líderes de gobierno dan a los desafíos del cambio de época que envuelve a la región en verdaderas elecciones políticas.

Por ello, el proceso de reformas no puede ser visto como un acto administrativo en el que importa el compromiso de los ejecutantes con un libreto prefijado. De hecho, el proceso de reformas es una operación sustancialmente política, esto es, una operación cuyo va-

4. José María Fanelli, Roberto Frenkel y Guillermo Rozenwurcel: "Growth and Structural Reform in Latin America. Where we Stand", en Álvaro Zini Junior (comp.): *The Market and the State in Economic Development in the 1990s*, Amsterdam, North Holland, 1992.

riado desenlace depende de las salidas contingentes que las élites gubernamentales dan a los dilemas puestos por las presiones de la adversidad económica y por las restricciones políticas e institucionales que circunscriben su libertad de acción.

El segundo punto de vista que nos interesa revisar es uno que responde a una visión diametralmente opuesta, subrayando sobre todo los límites de la voluntad política. Su punto de partida es la constatación del viraje convergente de los países hacia políticas de liberalización económica. A partir de esta constatación formula un teorema en cuya premisa está el cambio de las circunstancias económicas y postula, en consecuencia, la inevitabilidad del ajuste estructural. Aquí el acento está puesto en las restricciones y se descalifica el momento de la opción política por parte de las élites gubernamentales. Esta visión encuentra eco en posiciones de diferente cuño. Así, tenemos la postura neoliberal que considera a las políticas de reforma como respuestas objetivas a una situación objetiva: el colapso del patrón de desarrollo orientado hacia el mercado interno y promovido por el Estado. Tenemos también la postura crítica que interpreta igualmente las políticas de reforma como las respuestas objetivas a una situación objetiva, sólo que dicha situación es aquí definida como la correlación de fuerzas favorable a los países acreedores y a los grandes grupos económicos externos e internos. En ambos casos, el ajuste estructural se "objetiviza" y se torna, por lo tanto, necesario y previsible.

Sin embargo, si se presta atención a los voceros de este punto de vista, se podrá advertir que no se privan de hacer comentarios sobre el comportamiento de los líderes de gobierno, unos para reprocharles que no apliquen con el ritmo y el alcance deseable las políticas de liberalización económica, los otros para denunciar que ceden a las presiones de sectores económicamente poderosos. Vemos, pues, cómo, al interior de esta visión que subraya el papel de las restricciones objetivas, se filtra aquí y allá la hipótesis de un margen de maniobra, la idea de la elección política que, por definición, está descalificada de su marco interpretativo. Para sortear esta contradicción entendemos que es preciso razonar desde una perspectiva analítica que contempla la referencia tanto a los límites que ponen las circunstancias económicas como a las opciones que hacen los líderes de gobierno. Éste es un enfoque más productivo, ya que nos permite apreciar que el peso de las restricciones es inseparable de la percepción que de ellas tienen los actores políticos. Por lo tanto, en las experiencias a estudiar hay que considerar cómo las restricciones que pone el contexto son

Introducción

evaluadas a partir de las ideas, los intereses y los recursos de las élites gubernamentales.

Desde esta perspectiva, estamos en mejores condiciones para dar cuenta del proceso de cambio que ha venido caracterizando a América latina y en el cual observamos que los países se mueven hacia un repertorio común de reformas de mercado –el efecto de las restricciones–, pero que esa trayectoria la recorren con diferente velocidad y distinto alcance –el efecto de las elecciones políticas hechas por los líderes de gobierno en cada país–. Ésta es, por otra parte, la dirección analítica que orienta a la nueva literatura política sobre el ajuste estructural en los países en desarrollo: en lugar de tratar las opciones que hacen los gobiernos frente a la adversidad económica como un dato exógeno, ésta procura explicar por qué han escogido un conjunto delimitado pero diferenciado de políticas de reforma y por qué han obtenido resultados contrastantes en su esfuerzo por llevarlas a la práctica.⁵

Para este análisis comparativo habremos de basarnos, principalmente, en los estudios hechos por los investigadores que abordaron los aspectos político-institucionales dentro del proyecto de investigación realizado en el marco de la CEPAL.⁶

Adicionalmente, se recurrirá a otros trabajos y a la literatura sobre

5. Joan Nelson (comp.): *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1990 (versión en castellano: *Crisis económica y políticas de ajuste*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1994); Robert Kaufman y Stephan Haggard (comps.): *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1992; Luiz Bresser Pereira, José María Maravall y Adam Przeworski: *Economic Reforms in New Democracies*, Nueva York, Cambridge University Press, 1993; William Smith, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (comps.): *Democracy, Markets and Structural Reforms in Latin America*, New Brunswick, Transaction Books, 1993. Desde la perspectiva de la economía, véase Mariano Tomassi y Andrés Velasco: "Where are we in the Political Economy of Reform", *Policy Reform*, vol. 1, 1996, págs. 187-238.

6. Blanca Heredia: "Las dimensiones políticas de la reforma económica en México", *Serie Reformas de Política Pública*, nº 35, CEPAL, Chile, 1995. Andrés López Restrepo: "Las etapas de la liberalización de la economía colombiana", *Serie Reformas de Política Pública*, nº 34, CEPAL, Chile, 1995. Juan Carlos Torre y Vicente Palermo: "A la sombra de la hiperinflación: las reformas económicas en Argentina" (mimeo). Eduardo A. Gamarra: "Democracia y gobernabilidad en la transformación económica de Bolivia", *Serie Reformas de Política Pública*, nº 36, CEPAL, Chile, 1995. Lourdes Sola: "Reforma económica, democratización y orden legal en Brasil", *Serie Reformas de Política Pública*, nº 37, CEPAL, Chile, 1995.

el tema recién aludido. La organización de este trabajo se compone de cuatro capítulos. En el primero se aborda la cuestión del ingreso de las reformas estructurales en la agenda de los gobiernos. El segundo se ocupa de los recursos políticos y estilos de decisión que presiden el lanzamiento de las reformas. El tercero trata las reacciones sociales suscitadas por la introducción de las políticas de reforma. En el cuarto se consideran los cambios más recientes operados en el procedimiento político de las reformas estructurales. Finalmente, hay un epílogo en donde se formulan algunas conjeturas generales sobre los desafíos pendientes de la transformación económica en curso en los países que constituyen el universo de la investigación: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México.

Capítulo 1

El ingreso de las reformas estructurales en la agenda pública

El ingreso de las reformas estructurales en la agenda pública puede ser visto como la manifestación de un proceso iluminado por Albert Hirschman en su estudio pionero sobre las tácticas de reforma económica: sucesivos fracasos en resolver un problema público políticamente relevante para las élites gubernamentales tienden a generar presiones en favor de soluciones más amplias e integrales; en esas circunstancias se crea el contexto propicio para que fenómenos de la realidad social y económica sean articulados desde nuevas perspectivas conceptuales en la busca de salidas a la emergencia.¹ La experiencia histórica a partir de la cual Hirschman elaboró su hipótesis fue la persistencia de las presiones inflacionarias en los cincuenta, que él estudió particularmente en el caso de Chile. Entonces, los repetidos y fallidos intentos por controlar la inflación mediante los instrumentos de la ortodoxia monetaria predominante crearon el ámbito favorable para el surgimiento de alternativas. La oportunidad fue aprovechada por los economistas de la escuela estructuralista, quienes intervinieron en el debate con un diagnóstico que relacionó el fenómeno inflacionario con la dinámica de las instituciones económicas existentes. Sintetizando el argumento, destacaron que

los remedios en boga —la restricción crediticia, la austeridad fiscal, los topes salariales— apuntaban más a los síntomas que a las causas de la inflación. Desde su punto de vista, los patrones de tenencia de la tierra eran los responsables de la baja productividad del agro, de su falta de respuesta a los incentivos económicos y, en consecuencia, del alza recurrente del precio de los alimentos que motorizaba a la inflación en países que, en la época, atravesaban un vigoroso proceso de industrialización y urbanización.

En acuerdo con este diagnóstico, sostuvieron que si el sistema de latifundio era suprimido a través de una reforma agraria la productividad del campo habría de aumentar y, con ello, habrían de ceder también las presiones inflacionarias. Para los estructuralistas, la eliminación de la inflación requería de transformaciones en instituciones económicas básicas y no apenas de disciplina en el comportamiento económico de los gobiernos. El recurso a los controles fiscales y monetarios sólo podía traer alivios temporarios porque no atacaba en su raíz las presiones inflacionarias que una y otra vez asediaban a los líderes de gobierno en busca de convalidación, por medio del crédito, las concesiones salariales, en fin, el déficit fiscal. El vínculo así establecido entre rasgos del contexto económico —como el sistema de propiedad de la tierra— y un problema público que dominaba la atención de los gobiernos —como la persistente inflación— fue en Chile ideológicamente persuasivo porque primero en 1962, más tímidamente en el gobierno conservador de Jorge Alessandri, y luego en 1962, en forma más radical en la administración democristiana de Eduardo Frei, la reforma agraria fue incorporada a la agenda de gobierno y, subsecuentemente, implementada.

A los fines de esta exposición, no interesa considerar aquí la pertinencia de las conexiones hechas en el diagnóstico de los economistas estructuralistas ni, por consiguiente, ocuparnos de los efectos de la reforma agraria sobre la evolución de la inflación de Chile. Más bien, el ejemplo sumariamente reseñado de la gestación de soluciones amplias e integrales descripto por Hirschman puede ser evocado, como lo han hecho R. Kaufman y S. Haggard,² a fin de colocar en un con-

2. Stephan Haggard y Robert Kaufman: "Economic Crisis and Executive Authority. Dilemmas of Governability and Institutional Consolidation in New Latin American Democracies", en L. Puterman y D. Rueschmeyer (comps.): *State and Market in Development*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1992.

texto de análisis la trayectoria de la ola de reformas estructurales de nuevo cuño que están en curso desde fines de los ochenta. También en esta ocasión un problema central ha estado en el eje de la preocupación de las élites gubernamentales: las dificultades para estabilizar las economías de la región luego del shock de la deuda externa; también ahora las limitaciones, cuando no los fracasos, de los ajustes de corto plazo —tanto ortodoxos como heterodoxos— implementados inicialmente fueron marcando el cargo hacia la radicalización del diagnóstico de la mano —en la oportunidad— de las tesis del neoliberalismo económico.

Desde la perspectiva del neoliberalismo económico, las presiones inflacionarias terminaron siendo vinculadas al comportamiento de las instituciones económicas características del patrón de desarrollo hacia adentro y promovido desde el Estado: de un lado, al carácter cerrado de las economías, que limitaba la exposición de las industrias locales a la competencia externa y, del otro, al drenaje fiscal generado por las empresas públicas y los subsidios provistos a los capitalistas privados. Como ocurrió en el caso de las tesis estructuralistas en los años cincuenta, las causas subyacentes al problema público que inquietaba a los líderes de gobierno fueron traídas a su atención y convertidas en propuestas de reforma por medio de la predica de un nuevo paradigma, que logró articular en la crítica coyuntura de los ochenta, la promesa de la superación de la emergencia económica.

1. Las élites gubernamentales y la supervivencia política

Esta versión estilizada de la incorporación de las reformas estructurales en la agenda pública puede ser reconstruida en más detalle, examinando los diversos actores y elementos involucrados en dicho proceso. Para ello ubiquemos primero en el lugar central a las élites gubernamentales y comencemos llamando la atención a una paradoja: buena parte de los que lanzaron las políticas de reformas no llegaron a líderes de gobierno como partidarios de las tesis del neoliberalismo económico: Víctor Paz Estenssoro en Bolivia y Carlos Menem en Argentina. Sin, en este sentido, los ejemplos más notables de una trayectoria respecto de la cual, sin embargo, incluso figuras como Miguel de La Madrid en México y Fernando Collor en Brasil no son totalmente ajenas. Las claves de esta paradoja podrían empezar a ser desentrañadas destacando que si hay un interés que singulariza a las

elites gubernamentales ése es la estabilidad del orden: del que derivan poder y autoridad. Sus preferencias en materia de políticas están orientadas por ese interés primordial, por lo demás comprensible porque un régimen frágil o amenazado no es la plataforma más apropiada para realizar sus proyectos ideales y retribuir a sus apoyos sociopolíticos.

Dicho esto, agreguemos que las graves emergencias económicas -como las precipitadas por el shock de la deuda externa- son fuentes de fragilidad y de amenaza que condicionan fuertemente el cálculo de supervivencia de las élites gubernamentales. En efecto, la aceleración de las presiones inflacionarias y, con ellas, la progresiva pérdida del valor de la moneda y la consecuente disolución de los contratos infligen un severo golpe a las autoridades públicas en su calidad de garantes de la transacciones económicas y la convivencia social. Además, el agravamiento de los desequilibrios fiscales y monetarios volatiliza sus recursos para hacer política económica y política tout court. He aquí el contexto en el que madura la decisión política de los líderes de gobierno en favor del ajuste económico con el objetivo de retomar el control de la situación y conjurar el peligro de turbulencias institucionales. Las experiencias nacionales han sido, sobre este punto, bien ilustrativas: durante los años ochenta los de la región fueron gobiernos en apuros, tratando de hacer pie en un escenario económico adverso sobre el que se recortaba, ominosamente, el fantasma de la pérdida de poder y autoridad. En esas circunstancias, los responsables políticos optaron por archivar, cuando las hubo, las ilusiones distribucionistas para escoger, por puro espíritu de supervivencia, políticas de rigor económico, aun corriendo el riesgo de alienarse el respaldo de sus bases de apoyo.

2. Las respuestas iniciales a la emergencia económica

Cuando se examinan retrospectivamente las respuestas iniciales a la emergencia económica se advierte que, no obstante su dureza, éstas tuvieron un alcance limitado; típicamente consistieron en ajustes de corto plazo que no comportaron cambios apreciables en la organización de las instituciones económicas. Este alcance limitado de las políticas de ajuste se correspondió con los diagnósticos que los líderes de gobierno tenían a su alcance. La opinión prevaleciente, compartida incluso por el Fondo Monetario Internacional, postulaba que

los desequilibrios macroeconómicos, a pesar de su gravedad, eran desequilibrios fundamentalmente de corto plazo y que, por lo tanto, los problemas en la balanza de pagos y las cuentas públicas podían ser controlados con medidas coyunturales de carácter extraordinario sobre los gastos e ingresos fiscales, la política monetaria, el mercado de cambios. La emergencia económica fue definida como una crisis de liquidez y no como una crisis de solvencia. Este consenso inspiró los primeros planes de estabilización entre 1982 y 1984.

Hacia 1985 se rompió dicho consenso parcialmente cuando la terapia antiinflacionaria gradualista en boga, de corte recesivo, fue cuestionada en Brasil y Argentina. Llamando la atención sobre los componentes iniciales de la dinámica inflacionaria, economistas de orientación heterodoxa sostuvieron que las políticas de demanda, además de socialmente costosas, eran ineficaces para resolver en un plazo razonable el problema público que asediaba a las élites gubernamentales en países de alta y persistente inflación.³

Sintéticamente, su argumento descansó sobre tres razones principales: primero, porque la generalización de las prácticas de indexación de los contratos transmite la inflación pasada al futuro con un grado de independencia bastante alto respecto del nivel de demanda; segundo, porque la inflación erosiona el valor real de los ingresos fiscales más de lo que erosiona el valor real del gasto público; finalmente, porque los contextos de alta inflación, al provocar caídas en la demanda de dinero y en la colocación de deuda pública, esterilizan los esfuerzos fiscales de los gobiernos. Al iluminar aspectos de la dinámica inflacionaria no contemplados por la visión ortodoxa convencional, el diagnóstico heterodoxo trajo aparejado un cambio tanto en la estrategia como en los instrumentos de la lucha antiinflacionaria. Para salir de la emergencia, recomendaron los partidarios de este enfoque, era preciso hacer un corte drástico con el pasado inflacionario que revirtiera las expectativas; esto podría ser alcanzado a través de una estabilización de shock que, además de fuertes medidas para lograr un equilibrio fiscal y monetario, apelara a otros dos instrumentos: una política de ingresos, que operara como mecanismo de coordinación de las múltiples decisiones microeconómicas que, en ausencia de ella, podrían reproducir la inflación pasada, y una redistribución de shock.

3. Francisco López: *O choque heterodoxo*, Río de Janeiro, Editora Campus, 1986; Roberto Frenkel: "Decisiones de precios en alta inflación", *Estudios CEDES* 1970

ma monetaria, que evitara transferencias de riqueza de deudores a acreedores y preservara la neutralidad distributiva.

Con independencia de sus méritos estrictamente técnicos, esta propuesta revistió un gran atractivo político para los líderes de gobierno, en particular aquellos que debían conducir las transiciones a la democracia en medio de la adversidad económica: ella ofrecía la promesa de hacer frente a las presiones inflacionarias y de hacerlo poniendo simultáneamente distancia tanto del populismo económico como de las recetas ortodoxas.

3. El desenlace del aprendizaje negativo

Como indicamos antes, las controversias sobre el tratamiento de la inflación comportaron una ruptura sólo parcial del diagnóstico de la emergencia económica; como los ajustes ortodoxos, los planes de estabilización heterodoxos ejecutados en Brasil y Argentina descansaron sobre medidas coyunturales que, si bien exitosas en el corto plazo, probaron ser luego insuficientes. Estas limitaciones se hicieron claramente visibles en las vicisitudes por las que pasaron los presupuestos públicos en el marco de la restricción financiera puesta por la crisis de la deuda. Los esfuerzos estabilizadores estuvieron organizados a partir de la eficacia del presupuesto como instrumento central de la economía pública. Pero dicha eficacia comenzó a flaquear a medida que se pudo advertir que, al no replantearse las funciones estatales condensadas en el presupuesto, éstas tendían, por su propia inercia, a reabrir la brecha fiscal.⁴

En verdad, las estabilizaciones de corto plazo descansaron sobre situaciones de represión del gasto público; bastó entonces que se alcanzara un alivio fiscal temporario para que los compromisos históricamente contraídos desde el Estado hacia la economía y la sociedad y reflejados en el presupuesto recobraran toda su vigencia, para traducirse en otras tantas demandas de inversión, subsidios, gastos sociales que, más tarde o más temprano, se resolvían en una reapertura del déficit fiscal. La serie de episodios de ajuste inicialmente exitosos, seguidos luego por la vuelta a los desequilibrios previos a la estabili-

4. Ricardo Carciofi: "La desarticulación del pacto fiscal", Doc. de Trabajo, n° 36, CEPAL, Buenos Aires, 1990.

zación, actualizó, a la distancia, el ciclo de la política económica señalado por los estructuralistas de los años cincuenta en su crítica al carácter transitorio de los ajustes monetaristas, renovando las presiones en favor de respuestas más amplias y permanentes.

Capitalizando esas sucesivas frustraciones se perfiló, a mitad de los ochenta, el diagnóstico neoliberal, que identificó la reforma de las instituciones del desarrollo hacia adentro y promovido desde el Estado con la solución a la inestabilidad económica. Como sistema de ideas, dicho diagnóstico reflejó la vasta reorganización de las políticas públicas que tuviera lugar a fines de los setenta en la economía política internacional. Desde que los shocks petroleros interrumpieron la larga onda de crecimiento de los países industrializados y, particularmente, cuando el combate a la inflación reemplazó al pleno empleo en la escala de sus prioridades, el cuestionamiento a la intervención del Estado, el énfasis en la necesidad de liberar las fuerzas de mercado, las políticas monetarias restrictivas se convirtieron en consignas de un influyente mensaje. Sumado a una interpretación de las únicas experiencias de crecimiento de la época –las de los países del Sudeste asiático– que subrayaba, sesgadamente, la importancia de la apertura comercial, articuló luego el repertorio de políticas de ajuste estructural con el que –una vez disipadas las ilusiones iniciales de una rápida salida de la crisis– la comunidad financiera internacional encaminó las negociaciones con los países endeudados.

Colocado en el contexto de la época, el vínculo establecido por el diagnóstico neoliberal entre la reorganización de las instituciones económicas existentes y la superación de la crisis iluminaba ciertas dimensiones de la emergencia económica y omitía otras. Las dificultades para la estabilización no habían provenido sólo del alcance limitado de las políticas de ajuste. Factores que escapaban al control de los gobiernos ejercieron también una insoslayable gravitación, como el contexto de incertidumbre que rodeaba las negociaciones de la deuda externa y la evolución de las tasas de interés internacionales, así como las fluctuaciones de los términos de intercambio. Pero su relevancia no fue contemplada por el nuevo paradigma que se ofreció como alternativa al problema público que monopolizaba las urgencias políticas de las élites gubernamentales.

Con los elementos reunidos hasta aquí podemos retomar la pregunta por las condiciones de recepción de las reformas estructurales por gobiernos que por su trayectoria estaban poco inclinados a ellas. Razón aparte, primero, desde la perspectiva propuesta por Hirschman,

la adopción de las políticas de ajuste estructural puede ser vista como el desenlace de un proceso de eliminación. Confrontados a los problemas de la emergencia económica, los líderes de gobierno dan su respaldo a ciertas soluciones que son probadas y luego descartadas, para ser sustituidas por otras cuyo principal mérito está en ser más amplias y profundas que las anteriores, ya ensayadas y fracasadas. En esta búsqueda de salidas a una coyuntura potencialmente disruptiva para su poder y su autoridad, los responsables políticos terminan, así, dando el apoyo a propuestas que están en las antípodas de la estrategia de desarrollo que presidiera su punto de partida. Se podría hablar, a este respecto, con palabras de José María Maravall, de un aprendizaje negativo,⁵ esto es, de la gestación del gradual convencimiento de que el mantenimiento de dicha estrategia tiene consecuencias más riesgosas que intentar el camino de las reformas.⁶

La controversia entre alternativas de políticas que se llevó a cabo sobre el telón de fondo de la emergencia económica constituye, pues, la primera vía de entrada a la reconstrucción del sendero por el cual ingresaron las reformas estructurales a la agenda pública. En efecto, la formación de la agenda es el proceso por el cual ciertos problemas son llevados a la atención de los líderes de gobierno como posibles materias de políticas públicas. Dicho proceso incluye, generalmente, una operación de carácter intelectual. Por cierto, es preciso que en la realidad se produzca una situación que rompa un equilibrio preexistente. Ocurre, sin embargo, que los hechos no hablan por sí solos y están sujetos a diferentes interpretaciones.⁷

5. José María Maravall: "The Myth of the Authoritarian Advantage", en *Journal of Democracy*, 5, 4 octubre de 1994, págs. 17-31.

6. Subrayando la importancia de ese proceso de aprendizaje, Lourdes Sola sostiene que debería revisarse la fórmula que retrata los años ochenta en América latina como "la década perdida". En qué medida, se pregunta, "es adecuado interpretar ese período sólo prestando atención a indicadores de desempeño económico social (estancamiento con inflación, transferencias de recursos al exterior y aumento de la concentración del ingreso). Si se desplaza el foco hacia los recursos conceptuales, organizativos e institucionales con los que se contaba para encarar los nuevos problemas y diseñar las nuevas políticas, la curva del aprendizaje durante esos años -concluye la autora- fue altamente positiva en Brasil -y en los demás países también, agregamos nosotros- lo cual aporta una otra dimensión para evaluar los años ochenta". Véase "Estado, transformação económica e democratização no Brasil", en Lourdes Sola (comp.); *Estado, Mercado e Democracia*, San Pablo, Paz e Terra, 1993, pág. 248.

7. John W. Kingdom: *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Illinois, Scott, Foresman and Company, 1984, cap. 9.

En este sentido, recordemos que en la literatura sobre las reformas es ya una proposición familiar sostener que las crisis económicas son un fuerte incentivo a la innovación en materia de políticas públicas.⁸ Empero, así formulada, esta proposición no nos lleva muy lejos porque deja abierta la pregunta por la dirección que habrá de tomar el cambio. Una cosa es postular que las crisis producen cambios, otra bien diferente es predecir a partir de ellas qué cambios se producirán. Así por ejemplo, como ha observado Joan Nelson, las crisis pueden desacreditar las políticas del gobierno de turno sin afectar la confianza en la salud de las instituciones económicas fundamentales o, alternativamente, pueden promover un replanteo global de la organización económica.⁹ Por lo tanto, la dirección de la innovación política dependerá de cuál sea la interpretación de las causas de la crisis económica que prevalezca. La evolución cambiante de los diagnósticos de la emergencia económica durante los años ochenta fue una clara ilustración de ello.

El desenlace de la puja de interpretaciones que se entabló en esos años acerca de la definición de la naturaleza de los desequilibrios económicos tuvo una relevancia central para la cuestión que nos ocupa. A lo largo del mismo no solamente se debilitó la creencia en que era posible dominar la emergencia económica con ajustes de corto plazo. También se fue erosionando la antigua confianza en los instrumentos conocidos y probados de la intervención estatal en los mercados y de la industrialización protegida visto que, en su propia dinámica, éstos tendían a prolongar peligrosamente los desequilibrios económicos. Este vacío conceptual fue llenado por las tesis neoliberales, las cuales vieron precisamente en ellos la raíz del problema y ya no la clave de la solución. El ascendiente que fue ganando este diagnóstico abrió las puertas de las agendas de los gobiernos a las reformas estructurales debido a que cuando se logra hacer prevalecer una definición de un problema público se condicionan, al mismo tiempo, las opciones de acción.¹⁰

8. Entre esta abundante literatura consultar Robert H. Bates y Anne O. Krueger (comps.); *Political and Economic Interactions in Economic Reform*, Oxford and Cambridge, Blackwell, 1993, cap. 10: "Generalizations Arising from the Country Studies", págs. 444-72.

9. Joan Nelson, ob. cit., "Introducción".

10. Luis Aguilar Villanueva recuerda, a este respecto, que "Quien define es quien decide" es una máxima que quiere subrayar el hecho de que los grupos sociales y/o

Al argumento expuesto, que vincula la fuerza persuasiva del diagnóstico neoliberal a la sucesión de frustraciones cosechadas con la aplicación de ajustes de menor alcance, hay que agregar una precisión adicional. En términos puramente cognoscitivos las tesis que asocian los problemas macroeconómicos con el comportamiento de las instituciones económicas del patrón de desarrollo hacia dentro y promovido desde el Estado no eran demasiado novedosas hacia mediados de los ochenta. En efecto, ellas habían sido la fuente inspiradora del intento de refundación económica en gran escala ejecutado en Chile bajo la dictadura de Pinochet en la segunda mitad de los setenta.

Sin embargo, sucede que los paradigmas económicos no juegan su suerte sólo en el plano de las ideas sino principalmente en el banco de pruebas de los resultados concretos. En este sentido hay que recordar que la crisis de 1982-1983 en Chile tuvo un efecto deletéreo para la alternativa económica alumbrada por las tesis neoliberales, como también la habían tenido circunstancias parecidas para las políticas menos radicales pero ideológicamente afines puestas en práctica por los militares argentinos. Al momento de dar respuestas a la emergencia provocada por la crisis de la deuda externa, las experiencias de liberalización económica de mediados de los setenta, en el Cono Sur de América latina, estaban en bancarrota. El diagnóstico que había dictado sus políticas de reformas estaba lejos, por lo tanto, de ser una fuente de inspiración. En verdad, recién hacia 1985 la economía chilena habrá de iniciar su recuperación, retomando el sendero del ajuste estructural pero ahora bajo una gestión más pragmática de sus postulados y el auxilio de un sustancial aporte de financiamiento externo. Será a partir de entonces que su ejemplo, y el paradigma económico que le servía de sustento, habrá de ser exhibido, aunque con eficacia relativa debido a sus componentes políticos y sociales escasamente atractivos, por el nuevo consenso en favor de las reformas auspiciado por la comunidad financiera internacional.

gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de una cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión; en Luis Aguilar Villanueva (comp.): *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Grupo Miguel Ángel Porrúa Editorial, 1993, pág. 52.

4. El papel de las presiones políticas

Ahora bien, para completar la respuesta a la pregunta planteada, señalemos que las condiciones de recepción de las reformas estructurales en la agenda de los gobiernos no estuvieron sólo pautadas por la experiencia de ensayo y error que tuvo lugar en el contexto de la emergencia económica. En otras palabras, la opción por la liberalización comercial y las privatizaciones no fue la resultante de un proceso de selección entre alternativas de políticas determinado exclusivamente por su mayor o menor capacidad para ofrecer respuestas consistentes a la crítica coyuntura en que se hallaban las élites gubernamentales. Para prevalecer, las respuestas a las crisis requieren, asimismo, de apoyos políticos. Más concretamente, la alternativa finalmente triunfante es aquella cuyos adherentes tienen el poder suficiente como para transformar sus preferencias en cuestiones de política pública. Este señalamiento nos ubica ante la segunda vía de entrada a la adopción de las reformas estructurales. Razonando desde esta perspectiva, la adopción de las políticas de ajuste estructural aparece como el desenlace de la correlación de poder en el plano internacional y en el plano interno.

El shock externo provocó un giro abrupto en la distribución del poder sobre la formación de la agenda económica de los países de la región. Al incrementarse las necesidades financieras de los gobiernos se volvieron insoslayables las demandas y las exigencias de aquellos actores de cuyas decisiones dependía la salud de las cuentas públicas y la actividad económica en su conjunto: los organismos multilaterales de crédito, los bancos y los países acreedores en el marco de las negociaciones de la deuda externa.¹¹ Entre ellos el mayor protagonismo correspondió de lejos a los Estados Unidos que por medio de una diplomacia informal hecha de premios y castigos supo aleccionar a los países endeudados sobre las ventajas de la cooperación y el riesgo de actitudes confrontativas.¹² Fue así que, urgidas por la necesidad

11. Para un examen detallado de la influencia de factores externos consultar Barbara Stallings: "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization and Structural Reform", en S. Haggard y R. Kaufman (comps.): *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1992, págs. 41-88.

12. Con relación a las estrategias de acreedores y deudores, véase el trabajo de Diana Tussie "La coordinación de los deudores latinoamericanos: ¿cuál es la lógica de su acción?", *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), vol. 28, nº 109, 1988, págs. 67-87.

Plan
Baker

de renegociar la deuda contraída y obtener auxilio financiero, las élites gubernamentales se comprometieron, primero, a drásticos ajustes de corto plazo con el FMI; más tarde, cuando el anuncio del Plan Baker en setiembre de 1985 condensó el nuevo consenso de los acreedores, su compromiso se extendió a los programas de reformas administrados por el Banco Mundial. La condicionalidad asociada a los préstamos de ajuste estructural se convirtió en la correa de transmisión del paradigma neoliberal de desarrollo. Al estar acompañadas por la oferta de asistencia financiera, las reformas estructurales se revistieron, así, de una fuerza persuasiva que silenció las reservas que los líderes de gobierno pudieran tener sobre sus beneficios últimos.

Pero la vulnerabilidad financiera de los gobiernos también se manifestó en sus relaciones con la masa de tenedores de activos líquidos, esto es, los círculos financieros internos: la decisión de éstos de quedarse en la moneda local y el sistema bancario o de fugar sus capitales también era crucial para la suerte de unos presupuestos fiscales estructuralmente desfinanciados. Las presiones externas se articularon, así, hacia adentro, en razón del comportamiento altamente dependiente de estos grupos respecto de la marcha de las negociaciones de la deuda y de la receptividad de los líderes de gobierno a las recomendaciones de política de los acreedores. La opción por las reformas estuvo, pues, también influida por el objetivo de ganarse la aquiescencia de estos sectores, que tenían en sus manos un estratégico poder de voto sobre la suerte de los gobiernos. A propósito, se ha dicho y con razón que, con frecuencia, los líderes de gobierno tienen sus propias motivaciones no estrictamente técnicas para adoptar un determinado paradigma de políticas económicas.¹³ Esto es así porque, en principio, ellos no tienen cómo evaluar la pertinencia técnica de los consejos que reciben; sólo pueden juzgar sus resultados. Pero para unos políticos envueltos en el dilema de mantenerse en el poder en medio de una grave emergencia, los resultados que importan no toman la forma de un balance macroeconómico abstracto sino la de uno que sea juzgado positivamente por los sectores y agencias económicas a los que la crisis fiscal y externa ha convertido en grupos de referencia insoslayables.¹⁴

13. Lawrence Whitehead: "Political Explanations of Macroeconomic Management: A Survey", *World Development* (Oxford), vol. 18, 8, agosto de 1990, págs. 1133-1146.

14. Seguimos aquí a Robert Bates en su comentario, en John Williamson (comp.):

Recapitulando, la reorientación de la agenda pública hacia las políticas de cuño neoliberal fue impulsada, de un lado, por los impases conceptuales y prácticos de la estrategia de desarrollo preexistente y, del otro, por el despliegue efectivo de poderes de presión.¹⁵ En este marco, la decisión en favor de las reformas por parte de los líderes de gobierno descansó sobre dos razones principales. Primero, suministró la promesa de una salida a la crisis ante el resquebrajamiento de las directrices bajo las cuales los países de la región avanzaron en su desarrollo desde la posguerra. Segundo, allanó el camino para obtener el refinanciamiento de la deuda externa y el respaldo de los acreedores internacionales y los grandes grupos económicos locales. Adicionalmente una tercera razón despejó el camino hacia el ajuste estructural: la opción por las reformas sirvió para que los líderes de gobierno racionizaran decisiones de política impuestos por la propia emergencia económica. Así, el desmantelamiento de las funciones tradicionales de promoción económica y de regulación estatal pudo ser defendido como un esfuerzo por economizar las debilitadas capacidades fiscales y administrativas del sector público. En la situación de penuria financiera en que se hallaron los países, los requisitos para una intervención estatal de cuño desarrollista se volvieron imposibles de llenar. De manera tal que las distintas élites gubernamentales, haciendo de la necesidad virtud terminaron abriendo paso pragmáticamente a los cursos de acción de las políticas de liberalización económica, en principio, menos exigentes para las capacidades estatales.

5. Un reformismo pragmático

En términos generales, las reformas estructurales pueden formar parte de dos libretos distintos. En uno son concebidas como una redefinición de los fines de la estrategia económica; en el otro son enca-

The Political Economy of Policy Reform, Institute for International Economics, 1994, págs. 29-34.

15. Una discusión de las interpretaciones del ascendente alcanzado por las tesis neoliberales se encuentran en Thomas J. Bierstecker: "The 'Triumph' of Neoclassical Economics in the Developing World: Policy Convergence and Bases of Governance in the International Economic Order" en James N. Rosenau y E. O. Czempiel (comps.): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, págs. 102-131.

radas más bien como un cambio instrumental a los efectos de adaptarse a un medio ambiente adverso. El primer libreto es el que inspira la visión neoliberal, con su énfasis en la ampliación del papel del mercado y la paralela reducción del lugar del Estado en el proceso de desarrollo. El segundo libreto se corresponde con la perspectiva a partir de la cual las élites gubernamentales introdujeron las reformas en sus agendas, esto es, una perspectiva en la que los cambios institucionales son justificados como expedientes pragmáticos para resolver la emergencia y, a la vez, recuperar la capacidad de gobierno. En nuestra opinión, fueron estas razones, antes que el argumento neoliberal en favor de una mejor asignación de los recursos, las que presidieron el lanzamiento de las reformas.

Así en Bolivia, el presidente Paz Estenssoro y el arquitecto del programa de reformas, el ministro de Planeamiento Gonzalo Sánchez de Losada, justificaron la que llamarían la Nueva Política Económica introducida en 1985 como un instrumento para reconstruir el Estado. Es ilustrativa al respecto la declaración de Sánchez de Losada cuando afirmó: "Más que un programa estrictamente económico, la NPE es un plan político que tiende al restablecimiento de principios fundamentales de la República, en ausencia de los cuales se corre el riesgo de precipitarse por el camino de la desintegración del Estado Nacional".¹⁶ Quizá la situación hiperinflacionaria en que se hallaba entonces Bolivia explique una declaración semejante, y, en consecuencia, disminuya su significación como testimonio más general de la perspectiva desde la cual los líderes de gobierno en la región encararon la opción por las reformas. Sin embargo, en una coyuntura asimismo difícil —aquella en la que Miguel de La Madrid accedió a la presidencia de México en 1982—, también una visión afín fue articulada con parecido énfasis: nos referimos a la idea de la rectoría del Estado en la estrategia de desarrollo, tan central en la tradicional retórica de la política mexicana. A pocos meses del estallido de la crisis de la deuda externa y en la víspera del lanzamiento del ajuste económico, La Madrid sostendrá: "Dirigir el proceso de desarrollo es responsabilidad fundamental del Estado Mexicano, sus atribuciones en esta materia

16. Sobre Bolivia, véase Juan Antonio Morales: "Política económica en Bolivia después de la transición a la democracia", en J. A. Morales y Gary Mc Mahon (comps.): *La política económica en la transición a la democracia*, Chile, CIEPLAN, 1993, págs. 97-116.

son irreñunciables y necesarias para cumplir con el proyecto constitucional de nacionalismo, democracia plural y economía mixta".¹⁷

Testimonios como éstos, que colocan el lanzamiento de las nuevas políticas de reforma en el marco de la ratificación de orientaciones más permanentes, abundan en las diversas experiencias nacionales. Con estos testimonios en la mano es posible cuestionar una imagen en la que suelen coincidir tanto los que aplauden como los que critican el rumbo de la transformación económica en marcha. Se trata de aquella imagen que presenta el proceso de cambio como la realización de un libreto que apunta a crear un orden económico futuro cuyos rasgos se conocen de antemano. Que un libreto semejante circule bajo la forma del Washington Consensus y que presida los discursos oficiales y las negociaciones con la comunidad financiera no significa, creemos, que suministre el ángulo adecuado para reconstruir la trayectoria de los cambios estructurales.

Más atrás nos referimos a la entrada de las reformas estructurales en la agenda de los gobiernos como el desenlace de un proceso de aprendizaje negativo. Elaborando a partir de esta idea queremos proponer ahora una imagen del desenvolvimiento del cambio estructural distinta de la que acabamos de evocar. Así entendemos que, en las circunstancias en las que debieron actuar, las élites gubernamentales actuaron motivadas no tanto por la perspectiva de un punto de llegada como en función de los dilemas del presente. Consecuentemente, la opción por las reformas estructurales no fue el producto de la eficacia propia del libreto del Washington Consensus sino de las limitaciones del paradigma de desarrollo precedente para ofrecer salidas a la emergencia económica. Más concretamente, sin los problemas fiscales y externos de los años ochenta muy probablemente la influencia de las ideas neoliberales no habría sido tan poderosa.¹⁸

17. Con respecto a México la cita es de Ben Ross Schneider: "La política de privatización en Brasil y México: Variaciones sobre un tema estatista", *Foro Internacional* (México), julio-setiembre de 1990, págs. 5-37.

18. Una literatura reciente, escrita en los años noventa, suele mencionar que el colapso del comunismo facilitó también la gravitación de las ideas neoliberales. A propósito nuestra opinión es que, primero, éste es un acontecimiento histórico posterior al período en que dichas ideas comenzaron a permear la agenda de los gobiernos, *circa* 1985, y no corresponde, pues, adjudicarle un efecto retroactivo; segundo, que su impacto pudo haber sido efectivo en los medios de la izquierda latinoamericana pero no es en ellos donde se reclutan típicamente los líderes de gobierno de la

Con todo, nos parece, sin embargo, que no debiera sobredimensionarse esa influencia. Colocadas en el contexto en que fueron decididas, las políticas de privatizaciones, de apertura comercial, de reforma de los presupuestos públicos fueron respuestas adaptativas a los desafíos puestos por el cambio de las circunstancias económicas. Extrañas del repertorio de recomendaciones del paradigma neoliberal, dichas políticas adquirieron luego un valor instrumental propio, de manera tal que su adopción por los líderes de gobierno no implicó que éstos hicieran suyas todas las implicaciones de aquel paradigma. En verdad, las reformas estructurales pasaron a ser parte integrante de un clima de época, como lo habían sido en los años treinta y cuarenta las políticas de sustitución de importaciones y de promoción del crecimiento por medio de la acción estatal. Durante esos años la existencia de empresas públicas y la protección y subsidios a la industria no constituyeron criterios que permitieran distinguir entre gobiernos de distinto signo político-ideológico porque en materia de instituciones económicas los liberales, los populistas y los desarrollistas compartían un mismo consenso. En los tiempos poscrisis de la deuda externa, la venta de activos estatales o el énfasis en la competitividad del aparato productivo tampoco han servido para discriminar dentro del arco de las administraciones gubernamentales y esto por las mismas razones, ya que condensan la nueva cultura económica forjada en respuesta a los problemas también nuevos ante los que se encontraron los países de América latina.

Con esta aclaración no pretendemos meramente proponer una visión más fidedigna a los hechos históricos; queremos subrayar, además, la ventaja analítica de un enfoque centrado en la actitud sobre todo pragmática que dictó la adopción de las reformas estructurales. Este enfoque ayuda a explicar los ciclos de *stop and go* que ha descrito el ajuste estructural en las diversas experiencias nacionales. En ausencia de una fuerte motivación ideológica, la reorganización de las instituciones económicas por parte de los líderes de gobierno hubo de ir tan lejos como lo fueran imponiendo las cambiantes circunstancias económicas y políticas.

región y, tercero que, en todo caso, la lección que se desprende del colapso de los sistemas de economía planificada está contrarrestada por el atractivo que ejerce en los círculos desarrollistas de América latina la experiencia exitosa de los países del Sudeste asiático, en los que se ponderan sobre todo las políticas activas promovidas por el Estado.

Capítulo 2

El lanzamiento político de las reformas estructurales

Después que las reformas estructurales han hecho su ingreso a la agenda pública, ¿qué factores condicionan la capacidad de las élites gubernamentales de iniciar, definir y sostener en el tiempo el proceso de transformación?

Examinado más concretamente, este interrogante se desdobra en varias cuestiones relevantes. La primera de ellas se refiere al grado de autonomía de que disponen los líderes de gobierno para traducir sus orientaciones y preferencias en políticas públicas. A este respecto recordemos la hipótesis ampliamente compartida en los años setenta: la capacidad de actuar con autonomía por parte de las élites gubernamentales varía según el tipo de régimen político. Entonces se argumentaba que los regímenes autoritarios tenían el monopolio de dicha capacidad y esto por tres razones a primera vista evidentes. La primera, porque la supresión de los controles democráticos que limitan los márgenes de discrecionalidad de los gobiernos proveía a los líderes autoritarios de un recurso crucial para iniciar cambios de gran porte; la segunda, y en conexión con lo anterior, debido a que al anularse la competencia política el proceso decisivo era puesto fuera del alcance de las demandas de corto plazo de la población; y la tercera, porque los regímenes autoritarios contaban, por definición, con los mecanismos represivos y disuasivos para neutralizar las resistencias a las políticas de transformación.

La tesis que asociaba autoritarismo y reformas se resaltó

las experiencias exitosas de modernización bajo tutela militar, de las que Brasil era en la región la ilustración más sobresaliente. A fines de los setenta, la tesis encontró un nuevo respaldo en experiencias de transformación de vastos alcances pero de un signo opuesto, como fueron las liberalizaciones económicas lanzadas por las dictaduras militares del Cono Sur. Descansando sea en los autoritarismos desrrollistas, sea en los autoritarismos de mercado, la opinión prevalente en la época era escéptica acerca de la posibilidad de que actores estatales dentro de regímenes democráticos pudieran movilizar la capacidad de gobierno necesaria para reformar las instituciones económicas existentes.

Los años siguientes forzaron una revisión de la afinidad postulada entre la puesta en marcha de grandes cambios económicos y los regímenes autoritarios.¹ En efecto, y como las diversas experiencias nacionales que consideramos lo muestran, vastos programas de reformas estructurales fueron lanzados por líderes de gobierno popularmente electos. A la luz de estos ejemplos se hizo evidente que la simple dicotomía entre autoritarismo y democracia no discriminaba respecto de la existencia o no de un recurso clave para iniciar políticas de transformación, como es el grado de autonomía institucional, a disposición de las élites gubernamentales. Para capturar esta dimensión se hizo necesario dirigir la atención a la distribución del poder institucional dentro de las estructuras de gobierno establecidas por los arreglos constitucionales.

En este sentido, hay que destacar que las constituciones y las prácticas constitucionales informales en los países de la región han exhibido un grado de flexibilidad suficiente como para otorgar a los líderes de gobierno recursos para llevar adelante sus políticas, facilitando su autonomía con relación a las presiones inmediatas de los grupos sociales y políticos. Dichos mecanismos incluyen los poderes de emergencia otorgados al Ejecutivo para afrontar crisis nacionales, como el estado de sitio. Además de estos poderes, las constituciones conceden a la presidencia facultades legislativas, como los decretos, el poder de veto y de iniciar legislación. A todos estos mecanismos hay que agregar también la posibilidad de la delegación de autoridad

1. Robert Kaufman y Barbara Stallings: "Debt and Democracy in the 1980. The Latin American Experience", en B. Stallings y R. Kaufman (comps.): *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1989, págs. 201-223.

de decisión por parte de las asambleas legislativas en favor de la presidencia. En síntesis, un rápido recorrido por las disposiciones constitucionales de los regímenes democráticos de América latina permite concluir que garantizan, directa o indirectamente, al Ejecutivo una amplia gama de atribuciones con las cuales ejercer y fortalecer su autonomía decisional.²

Es preciso subrayar, no obstante, que el inventario de los atributos constitucionales es una guía todavía insuficiente para apreciar el margen de acción con el que cuenta el Ejecutivo en los sistemas de gobierno de la región. El fenómeno de la primacía de la presidencia desborda los textos legales y hunde sus raíces en una trayectoria histórica que, a lo largo del tiempo, ha ido acumulando recursos y sobre todo expectativas sociales en el vértice unipersonal del ordenamiento gubernamental. En América latina la idea de gobierno se asocia habitualmente a la de una presidencia activa.³

La referencia a los arreglos institucionales no constituye, empero, el punto de llegada del análisis. Las reglas formales no operan en vacío sino que su dinámica está condicionada a un segundo orden de factores de naturaleza más política que también gravita sobre la capacidad de los líderes de gobierno de escoger sus opciones de política. En efecto, la posibilidad de utilizar los recursos potenciales que se hallan alojados en las reglas y prácticas constitucionales está en relación directa con el espacio político con el que cuentan las élites gubernamentales. La magnitud de dicho espacio político está definida, entretanto, por un conjunto de variables. Entre ellas indicaremos dos: la contextual, es decir, la coyuntura social y política en la que los gobiernos operan y la electoral, referida a la particular distribución del poder que generan los resultados electorales.

Respecto de la primera, se trata de una ya mencionada en otros

2. Con relación a las prerrogativas presidenciales véase, entre otros, John Carey y Matthew Shugart: *Presidents and Assemblies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

3. Esto se ha traducido, según Ana María Mustapic: "por un lado, en el establecimiento de normas que refuerzan la gravitación del Ejecutivo y, por otro, en una extensa expectativa que considera dicha gravitación, o su ausencia, la piedra de toque de la salud del proceso decisivo. Esto significa que la arquitectura institucional tiene incorporado un sesgo en detrimento de una participación más central del Congreso", en "El papel del Congreso en América Latina", *Contribuciones*, 4, Fundación Konrad Adenauer, 1997.

tramos de este trabajo, una situación de crisis colectivamente percibida. Sus efectos político-institucionales se manifiestan a través de tres canales principales. Primero, las crisis tienen el efecto de desacreditar las posturas y las ideas de la administración anterior y predispone a la opinión pública a conceder a quienes acceden al gobierno un amplio mandato para actuar sobre la emergencia. Segundo, las crisis instalan un sentido de urgencia que fortalece la creencia de que la falta de iniciativas solo puede agravar las cosas; en estas circunstancias, los escrúpulos acerca de los procedimientos más apropiados para tomar decisiones dejan paso a una aceptación de decisiones extra-ordinarias. Tercero, las crisis no sólo agudizan los problemas colectivos sino que generan además un extendido temor por el alza de los conflictos sociales y amenazas al orden institucional. Todo ello amplía los márgenes para la acción de los líderes de gobierno e intimida a las fuerzas de oposición. Cuando estos varios mecanismos que las crisis ponen en movimiento se combinan, se genera una demanda de gobierno que permite a la presidencia echar mano a los recursos institucionales necesarios para concentrar la autoridad de decisión, adoptar políticas elaboradas en el siglo de los gabinetes tecnocráticos e imponer un trámite expeditivo a su promulgación.⁴

4. Sobre este punto, Juan Carlos Torre: "América Latina, el gobierno de la democracia en tiempos difíciles", Doc. de Trabajo, nº 122, Instituto Di Tella, CIS, Buenos Aires, julio de 1994; una versión anterior fue publicada en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nº 74, octubre-diciembre de 1991. Respecto de la dinámica política entre crisis y reformas véase John T. S. Keeler: "Opening the Window for Reform. Mandates, Crises and Extraordinary Policy-making", *Comparative Political Studies*, 25, 4, enero de 1993, págs. 433-486. Al respecto, Keeler señala que "la crisis crea un sentido de urgencia que descansa en el supuesto de que los problemas ya de por sí serios pueden exacerbarse si no se hace nada. Ese sentido de urgencia puede contribuir a que se dejen de lado la cautela y/o la preocupación por los procedimientos que observan los funcionarios tanto del ejecutivo como del legislativo (y del poder judicial también) durante tiempos más apacibles y permite la aceptación inusualmente rápida y acrítica de propuestas de reforma que apuntan a resolver la crisis". Un ejemplo clásico de esta dinámica sugiere Keeler es el que provee el relato de J. M. Burns sobre el alumbamiento del New Deal de F. D. Roosevelt, cuando el congreso debió tratar la ley de emergencia bancaria: "Completado por el presidente y sus asesores a las dos de la mañana, el proyecto de ley estaba todavía en borrador. Sin embargo, aun durante los magros 45 minutos asignados al debate en el recinto, se escucharon voces reclamando 'Hay que votar', 'Hay que votar'... La Cámara aprobó prontamente el proyecto a mano alzada; el Senado lo hizo unas pocas horas después; el presidente lo promulgó con su firma a las nueve de la mañana", en J. M. Burns: *Roosevelt: the lion and the fox*, Nueva York, Harcourt Brace, 1956, págs. 166-167.

Esta dinámica política, familiar en las situaciones de crisis, es visible en acto en los países de la región durante las coyunturas de aceleración inflacionaria que pautaron la peripecia de sus economías después de la crisis de la deuda externa. Buena parte de las medidas de ajuste y reformas lanzadas entonces fue hecha por intermedio del "decretismo", un estilo de gestión que no se reduce al uso de decretos presidenciales sino que califica más bien a un diseño de políticas radicado en el vértice del gobierno y que contornea la consulta a los agrupamientos políticos y los intereses organizados.

Destaquemos, sin embargo, que las incógnitas institucionales de la política de transformación no se despejan todas apelando a los poderes de excepción formales y paraconstitucionales del Ejecutivo. En verdad, lo que importa conocer son las oportunidades de veto existentes en el proceso decisivo, esto es, todas las instancias por las que una política pública debe pasar y conseguir la autorización para ser decidida e implementada.⁵ Hay medidas que pueden ser tomadas en el ámbito de la presidencia: para ellas, la decisión del Ejecutivo es la decisión final. Un ejemplo es la reducción de los aranceles con vistas a la apertura comercial externa. Hay otras que requieren la aprobación legislativa: en este caso, el locus del proceso decisivo se traslada a la sede del Congreso y deposita en sus miembros el poder de abrir paso o de bloquear las iniciativas del Ejecutivo. Éste es el status de la mayoría de las políticas de reforma ya que promueven cambios en la legislación que regula las instituciones económicas, como son las privatizaciones o la reforma de la seguridad social, por ejemplo.

Aquí es cuando cobra relevancia la segunda variable que influye so-

5. Estos aspectos han sido destacados por Ellen M. Immergut al señalar: "Las normas constitucionales y los resultados electorales crean diferentes restricciones a la capacidad de los gobiernos para adoptar nuevas políticas. Estos obstáculos políticos e institucionales orientan el proceso decisivo por caminos distintos en los diferentes sistemas políticos. Las oportunidades de veto son las que determinan si una instancia efectiva de decisión será el poder ejecutivo, la arena legislativa o la arena electoral. Los mecanismos específicos de veto definen con precisión cuáles son los actores que tienen el poder de ratificar o rechazar las políticas propuestas", Ellen M. Immergut: "The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland y Sweden", en S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth (comps.): *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992. Consultar también George Tsebelis: "Decision Making in Political Systems: Veto players in Presidentialism, Parliamentarianism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, 25, 1995, págs. 289-325.

bre el espacio político de los gobiernos, el monto y la cohesión de sus apoyos legislativos. En efecto, la eficacia de las oportunidades de voto existentes a lo largo del proceso decisivo se manifiesta en el caso de que existan puntos de vista discrepantes a propósito de una política de reforma y sus efectos distributivos. Al respecto, los resultados electorales y el comportamiento de los partidos y sus representantes hacen una diferencia. Si el Ejecutivo cuenta con una mayoría legislativa estable y disciplinada, la probabilidad de que una iniciativa suya sea anulada es muy baja. De allí que, aunque para autorizar una política pública la Constitución requiera la intervención legislativa, la existencia de apoyos partidarios en el Congreso diluye la lógica institucional de la separación de poderes y confirma, en los hechos, la preeminencia del Ejecutivo sobre el proceso decisivo. La capacidad de movilizar mayorías legislativas, sea por medio del control del propio partido o a través de acuerdos con otras fuerzas, define, pues, el margen que tienen los líderes de gobierno para lanzar reformas económicas.

Las dimensiones resenadas hasta aquí representan, todas sumadas, una clave retrospectivamente importante para explicar la correlación positiva observada entre régimenes democráticos y grandes cambios económicos en la última década. Por su inquietante persistencia ante los intentos por dominarla, la emergencia económica que siguió a la crisis de la deuda externa representó un fuerte incentivo para la adopción de políticas de ajuste estructural por las élites gubernamentales. Colocadas ante ese desafío, el problema que éstas debieron resolver según la ajustada visión de James Malloy fue cómo generar a partir del marco institucional y político existente los recursos necesarios para decidir, rápida y eficazmente, dichas políticas.⁶ A continuación reconstruiremos esa experiencia a través de la perspectiva que nos ofrecen los distintos casos nacionales.

1. Bolivia

En Bolivia el uso del decreto presidencial revistió un claro simbolismo político como expresión del despliegue de la autoridad discre-

6. James Malloy: "Política económica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais", en Lourdes Sola (comp.): *Estado, Mercado e Democracia*, São Paulo, Paz e Terra, 1993, págs. 99-126.

cional del Ejecutivo.⁷ El 29 de agosto de 1985, a través del decreto 21.060, el gobierno del recién electo presidente Víctor Paz Estenssoro introdujo la Nueva Política Económica, sorprendiendo a sus partidarios y a los grupos de izquierda que habían apoyado su designación. La NPE imprimió un giro radical a la estrategia de desarrollo liderada por el Estado establecida 33 años antes por su propio partido, el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) entonces en el gobierno, y proseguida luego por sucesivas administraciones. Combinando drásticas medidas de estabilización con reformas estructurales, el programa permitió que la salida de la situación hiperinflacionaria en que se hallaba el país fuera casi inmediata. La estabilización alcanzada logró, asimismo, sostenerse en el tiempo de manera tal que, a pesar de sus costos distributivos, la NPE se ganó una aceptación mayoritaria en la opinión pública. Cinco años más tarde, en 1989, el nuevo presidente electo, Jaime Paz Zamora, del MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria), la hizo suya en sus rasgos generales, para darle un signo distintivo, en enero de 1990 Paz Zamora, sugestivamente, reemplazó el decreto 21.060 por otro, el 22.407, por el cual se ratificaron las reformas neoliberales en curso y, a la vez, también un estilo de gestión gubernamental fundado en los poderes de excepción de la presidencia.

La reseña de la experiencia boliviana sería parcial si sólo señalara que la intervención de Paz Estenssoro se limitó a utilizar la demanda de gobierno que se elevaba desde una opinión pública comovida por la hiperinflación para reforzar con ella un estilo decisivo condensado en el decreto presidencial. En rigor, desde un punto de vista institucional, la pieza clave en el lanzamiento de la Nueva Política Económica fue el acuerdo político de Paz Estenssoro con Hugo Banzer, el jefe del principal partido de oposición, ADN (Acción Democrática y Nacionalista), en el llamado Pacto de la Democracia. El acercamiento entre ambos líderes políticos lo facilitó la adopción por Paz Estenssoro de capítulos importantes del programa económico de Banzer. Pero la situación que motorizó el acuerdo fue la tradicional fragmentación del cuadro partidario boliviano, la cual amenazaba con precipitar a la nueva administración en el conflicto entre un ejecutivo débil y una legislatura dominada por la oposición, en donde ya habían naufragado los intentos de estabilización económica del anterior gobierno encabezado por Hernán Siles Suazo (1982-1985).

7. Seguimos aquí al trabajo de Gamarra ya citado en nota 6, pág. 19.

Al conjurar el riesgo de la parálisis decisoria, el Pacto Democracia le dio a Paz Estenssoro el indispensable respaldo legislativo para poner en marcha importantes medidas de la Nueva Política Económica; la primera de ellas, una no estrictamente económica: la ratificación del estado de sitio decretado para hacer frente a la oposición de los sindicatos obreros. Entretanto, Banzer y su partido recibieron, a cambio, la administración de algunas agencias y empresas estatales y, asimismo, la promesa de la alternancia en el poder una vez concluido el período de Paz Estenssoro. Concebido como una coalición de alcance parlamentario y asentado sobre el incontestado liderazgo de ambos jefes políticos, el acuerdo facilitó que, en los hechos, la toma de decisiones quedara concentrada en el Ejecutivo, confinando al Congreso a la función de endosar las políticas formuladas por el equipo de asesores económicos ligados a la presidencia. Este diseño de políticas públicas fue, a su vez, reforzado por la decisión de Paz Estenssoro de dividir su gabinete en dos: un ala encargada de las cuestiones económicas, bajo la conducción de Gonzalo Sánchez de Losada, a la que le fue transferida una amplia autoridad y poniéndola al abrigo de las presiones y compromisos políticos, y un ala cuya misión era asegurarse la disciplina de los partidarios del gobierno para con los nuevos rumbos, repartiendo favores y empleos, a cargo del ministro de Relaciones Exteriores, Guillermo Bredegal.

Para completar esta breve síntesis, señalemos que los dilemas institucionales del sistema de partidos boliviano volvieron a replantearse al finalizar el mandato de Paz Estenssoro y recibieron también entonces una solución cooperativa, pero dentro de una rearticulación de las alianzas políticas. En las vísperas de las elecciones de 1989, los partidarios de Paz Estenssoro rompieron unilateralmente el acuerdo con Banzer, presentando candidato propio a la presidencia en la confianza de que el nivel de apoyo popular a la NPE les anticipaba una segura victoria electoral. Sin embargo, el resultado de los comicios no arrojó un ganador neto y, de acuerdo con las normas constitucionales, correspondió al Congreso la tarea de escogerlo entre los tres candidatos más votados: Sánchez de Losada (MNR) 23,07 %, Banzer (ADN) 22,7 % y Jaime Paz Zamora (MIR) 19,6 %. Las negociaciones entabladas a ese efecto condujeron a Paz Zamora a la jefatura del gobierno, quien recibió el respaldo de Banzer en el marco de un nuevo pacto político, el Acuerdo Patriótico. Las fuerzas combinadas de la coalición de gobierno conformada por el MIR y la ADN le aseguraron la mayoría en el Congreso; esto permitió al Ejecutivo contar con

la aquiescencia de los legisladores para forzar la promulgación de políticas de reforma –como las que autorizaban los joint-ventures y las privatizaciones en la minería y los hidrocarburos– recurriendo a procedimientos constitucionales y paraconstitucionales.

2. Argentina

Una revisión de las otras experiencias nacionales nos provee nuevos ejemplos de la importancia que revisten los apoyos políticos del Ejecutivo para despejar el camino de las reformas a través de las instituciones. Ampliando lo dicho hasta aquí subrayemos que las políticas económicas difieren en cuanto a los requerimientos formales que imponen sobre los mecanismos de decisión de los gobiernos: no es lo mismo decidir una devaluación que iniciar un programa de privatizaciones. Más específicamente, las decisiones macroeconómicas de los planes de estabilización comportan menos exigencias: generalmente, están dentro de las competencias del Ministerio de Economía y del Banco Central y pueden ser adoptadas por un pequeño número de altos funcionarios y refrendadas luego por un decreto presidencial. Con frecuencia no ocurre lo mismo con los programas de reformas estructurales, que involucran cambios en la legislación vigente y, por consiguiente, demandan la formación de mayorías parlamentarias para su promulgación. Décimos que esto sucede con frecuencia pero no siempre porque dicho requisito no se aplica a todas las iniciativas de reforma por igual. Este señalamiento es una buena vía de entrada a las vicisitudes institucionales de las políticas de transformación económica en Argentina.⁸

A mediados de 1987 y luego de sucesivas frustraciones en el logro de la estabilización económica, el gobierno de Raúl Alfonsín, electo por la Unión Cívica Radical en 1983, anunció un conjunto de políticas que perseguían un cambio en el papel del Estado en el proceso de desarrollo, la reasignación de los recursos económicos, el establecimiento de nuevas reglas de juego de largo plazo. Este giro hacia las reformas estructurales, bastante moderado en sus alcances, incluía en un lugar destacado decisiones vinculadas a la liberalización comercial y la privatización de empresas públicas. Las primeras, que consistían

8. Seguimos aquí al trabajo de Torre y Palermo ya citado en nota 6, pág. 19.

en la reducción de las tarifas arancelarias y de las restricciones cuantitativas a las importaciones, pertenecían al tipo de medidas que, no obstante su envergadura institucional, requerían sólo de resoluciones de las autoridades económicas. Las segundas, en cambio, por implicar modificaciones en el status legal de las empresas públicas, debían pasar por el trámite legislativo del Congreso.

Esta distinta naturaleza institucional de las iniciativas influyó sobre el desenlace desigual del programa de reformas de Alfonsín. En efecto, la política de liberalización comercial, radicada en el ámbito de las atribuciones del Ministerio de Economía, pudo realizar sus objetivos. Si bien vistos desde los cambios que habrían de producirse en los años posteriores dichos objetivos eran modestos, suscitaron de todos modos la resistencia de los industriales; no obstante ello, prevaleció la decisión del gobierno, aun cuando éste debió conceder excepciones bajo la forma de regímenes especiales para ciertas ramas de la industria. A su vez, la decisión de privatizar en forma parcial (un 40 % de las acciones) las empresas estatales de transporte aéreo y de telecomunicaciones recibió tratamiento legislativo a principios de 1988. Para entonces, la administración de Alfonsín, luego del revés experimentado en las elecciones parlamentarias de setiembre de 1987, se hallaba políticamente debilitada en el Congreso. El principal partido de oposición, el Partido Justicialista, contó en la ocasión con los recursos para bloquear la iniciativa, la cual también fue escasamente acompañada por buena parte de los representantes del partido de gobierno, que vieron en ella una suerte de defeción programática. Un año más tarde, sin embargo, la agudización de la emergencia económica generó la dinámica política propicia para retomar la iniciativa de las reformas, pero ahora bajo la conducción de una nueva administración.

El relanzamiento y profundización de las reformas se produjo en un contexto caracterizado por dos componentes principales. El primero fue la explosión hiperinflacionaria que sacudió la economía argentina a mediados de 1989 y que provocó literalmente el derrumbe de las finanzas públicas. Por entonces, a una situación fiscal deteriorada, un creciente endeudamiento gubernamental a tasas y plazos desfavorables y reservas internacionales a niveles mínimos se sumó la incertidumbre generada por las elecciones presidenciales del mes de mayo. En este contexto, las autoridades se vieron en dificultades para gobernar. Fue así como el presidente Alfonsín decidió renunciar cinco meses antes de terminar su mandato legal, precipitando la

asunción de Carlos Menem, electo en los comicios. Ante el potencial de aniquilamiento político que exhibía la crisis económica, el nuevo presidente de origen peronista, sorprendiendo a amigos y adversarios por igual, dejó de lado el programa populista al que debía en gran parte su victoria electoral. En su lugar, adoptó la política de estabilización y liberalización económica en pos de la aquiescencia de los principales agentes económicos, internos y externos, que disponían de un insoslayable poder de veto sobre los mercados y la sustentabilidad política del flamante gobierno.

El segundo componente del contexto en que se adoptaron las reformas fue la relación de Menem con el movimiento peronista y la coalición de gobierno. En retrospectiva, la opción de Menem en favor de la liberalización económica no fue el elemento determinante en el desenlace de la coyuntura crítica de 1981. De hecho, la crisis de las finanzas públicas y la necesidad de ganar reputación frente a la comunidad de negocios lo condujeron en esa dirección. En verdad, lo que marcó la diferencia crucial desde el punto de vista político fue que pudiera abandonar las banderas desarrollistas y distribucionistas del peronismo sin perder por ello el respaldo de sus partidarios. La razón de esta exitosa reconversión ideológica habría que buscarla en las mismas causas que suscitaron las reservas iniciales de los empresarios, sus credenciales políticas. Menem había resultado victorioso, primero dentro de su partido y luego en las elecciones presidenciales, levantando consignas populistas de hondo arraigo en el peronismo. Con su victoria, por primera vez después de la muerte de Perón en 1974, el peronismo se había unificado en torno de un liderazgo aceptado por todas las corrientes. Por consiguiente, cuando llegó al gobierno lo hizo llevando consigo el capital político necesario para legitimar sus nuevas opciones de política. Las innovaciones que produjo en las políticas y las alianzas una vez en la presidencia, efectuadas por un líder político sin las credenciales de Menem, difícilmente hubieran tenido la misma acogida. En línea con una antigua paradoja de la política, según la cual los líderes de izquierda pueden adoptar políticas de derecha sin atraerse la condena de la izquierda (y viceversa), el viraje de Menem probó que un presidente de origen populista podría lanzar una estrategia económica y política no populista, y salir airosa en el intento.

Hay que destacar, no obstante, que el nuevo rumbo económico y político de Menem provocó tensiones dentro del movimiento peronista, pero los disidentes no tuvieron alternativas políticas para can-

lizar su disconformidad. Algunos sindicatos y militantes presionaron en favor de estrategias de confrontación. Sin embargo, la mayoría de los peronistas se mostró poco inclinada a seguir un curso de acción que podría poner en peligro el acceso a los recursos del patronazgo estatal. Menem explotó esta actitud y, aplicando de manera selectiva premios y castigos, logró mantener bajo control el movimiento. De este modo, pudo formar una poderosa coalición de gobierno en la que reunió el poder institucional de la mayoría electoral peronista con el respaldo de los núcleos más expresivos del poder económico.

Retomando la referencia a las reformas señalemos que, junto a las medidas para actuar sobre la crisis hiperinflacionaria, el gobierno de Menem lanzó dos grandes iniciativas de cambio estructural. Aludimos a la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado. La primera asestó un golpe frontal al corazón del capitalismo asistido que se desarrolló desde la posguerra, suspendiendo los regímenes de promoción industrial, regional, de exportaciones y de compras del Estado; a su vez, la Ley de Reforma del Estado marcó el comienzo del fin de otro de los pilares del patrón de desarrollo preexistente, al fijar el marco normativo para la privatización de empresas públicas. Estas dos iniciativas fueron aprobadas por el Congreso en tiempo récord. La rápida aprobación fue posible debido a la cooperación política promovida por el contexto de emergencia institucional. El Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical concertaron un acuerdo que se ocupó de los arreglos para la transferencia anticipada del mandato de Alfonsín a Menem, así como de las pautas de la cohabitación de los dos partidos en el período de transición. El acuerdo incluyó el compromiso de facilitar la sanción de la legislación económica de emergencia que el nuevo gobierno enviaría al Congreso.

La Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado, que comportaban la convalidación general de un considerable número de iniciativas puntuales, implicaron un elevado grado de delegación de poder. En efecto, en virtud de la delegación de facultades legislativas hecha por el Congreso, el Ejecutivo logró un verdadero cheque en blanco con relación a aspectos centrales de las reformas económicas. En los hechos, el Congreso le otorgó a la presidencia los poderes institucionales necesarios para que pudiera prescindir de la propia asamblea legislativa a la hora de implementar el nuevo curso económico.

Además de los que emanaban de las dos leyes mencionadas, una nueva ley amplió estos poderes al autorizar el aumento del número

de miembros de la Corte Suprema. Luego de designar jueces adictos, el presidente Menem dispuso de los recursos para evitar que el alto tribunal se convirtiera en una oportunidad de voto para los intereses afectados por las reformas o cuestionara los procedimientos seguidos para adoptarlas. Adicionalmente, cuando se hubo disipado el clima de crisis inicial y debió recurrir al Congreso, no encontrando entonces entre sus partidarios el acompañamiento disciplinado de los primeros días, apeló en una proporción desconocida en la historia institucional argentina a los decretos de necesidad y urgencia a fin de desatar el trámite de las reformas. De este modo, en la presidencia fue cobrando forma un estilo decisionista que supo explotar el espacio político que la emergencia y el apoyo o la aquiescencia de sus partidarios ponían a su alcance para acumular recursos de gobierno y producir con ellos grandes cambios económicos: la desregulación de los mercados y el fin de los subsidios públicos a la industria, la liberalización acelerada del comercio y la privatización de las empresas estatales.

El corolario que se desprende de las experiencias de Bolivia y Argentina es que los niveles más elevados de autonomía decisional de la presidencia que las situaciones de emergencia económica promueven y a la vez legitiman, requieren del respaldo estable de coaliciones de gobierno para ser duraderamente efectivos. En rigor, es plausible las ilustraciones abundan— que en ausencia de dicho respaldo el Ejecutivo pueda intervenir en primera persona en coyunturas de crisis con medidas de excepción rápidas y eficaces. Pero la sustentabilidad de dicha intervención depende de recursos políticos menos contingentes que los que resultan del mandato plebiscitario que se gesta en los climas propicios de incertidumbre colectiva: aludimos a los recursos políticos que los líderes de gobierno estén en condiciones de generar a partir del sistema de representación partidaria existente. Los ejemplos recién evocados ilustran bien este punto. En Bolivia, la división relativamente equilibrada del cuadro partidario creó incentivos para forjar acuerdos de gobierno. En Argentina, el desenlace electoral de la disputa por la presidencia dentro de un formato acentuadamente bipartidista le dio, alternativamente, a las dos principales fuerzas políticas las mayorías legislativas para secundar las iniciativas del Ejecutivo. Cuando en este contexto se introduce el caso de Brasil el contraste es manifiesto y, con él, lo son también los problemas de la gobernabilidad del ajuste estructural.

3. Brasil

En Brasil la tarea de formar las coaliciones de gobierno indispensables para iniciar y sostener las políticas de ajuste estructural se desenvuelve en condiciones altamente desfavorables desde el retorno de la democracia.⁹ De allí el desplazamiento que se produjo en el lugar ocupado por el país en los casilleros de la política comparada. En efecto, de ser el ejemplo conspicuo de las experiencias de concentración autoritaria del poder de decisión al servicio de grandes cambios económicos durante los años setenta, Brasil pasó a ser desde mediados de los ochenta el país que mejor ha expuesto las dificultades de las autoridades democráticas en reunir y mantener la capacidad de gobierno para encarar los problemas de la emergencia económica.

Dichas dificultades son visibles en el plano de la distribución del poder institucional. Los análisis de la política brasileña coinciden en destacar que, en los últimos diez años, tuvo lugar un acentuado proceso de descentralización por la transferencia de recursos políticos y económicos desde la administración central a los estados y municipios. Este proceso recogió su fuerza de las transformaciones estructurales operadas durante el régimen autoritario. La multiplicación de polos de desarrollo industrial promovida por los cambios económicos llevó a la formación de una estructura de poder más diversificada con epicentro de los estados regionales. Con la retirada de los militares, que hasta entonces proveían de un centro político, esta alteración en el equilibrio institucional entre la administración central y los gobiernos estatales emergió a la superficie. Durante la transición a la democracia los gobernadores ganaron protagonismo ya que primero se realizaron elecciones libres a nivel estatal antes de que ocurriera lo mismo en el plano nacional. Los gobernadores electos dirigieron la movilización popular y ganaron una participación sobresaliente en las negociaciones con los militares que condujeron al retorno de la autoridad civil. Una vez concretada la transición los poderes políticos regionales lograron consagrarse el nuevo equilibrio en el texto de la Constitución de 1988.

Esta descentralización del poder institucional ha sido muy débilmente compensada por la acción de mecanismos de agregación política, sean éstos líderes de alcance nacional o grandes partidos relati-

9. Seguimos aquí al trabajo de Sola ya citado en nota 6, pág. 19.

vamente cohesionados. Más bien, la combinación de una legislación que alienta el multipartidismo y un sistema electoral de tipo proporcional puro eleva habitualmente al Ejecutivo a presidentes que carecen de sólidas mayoría parlamentarias. Aquí no radica, empero, el obstáculo mayor que se alza a la hora de movilizar los apoyos a las políticas gubernamentales: de hecho, se ha logrado con frecuencia articular fórmulas de cooperación entre partidos. En verdad, el obstáculo que conspira contra la estabilidad de las coaliciones de gobierno proviene de la débil consistencia de los partidos como organizaciones políticas. En el nivel manifiesto esto se expresa en la compleja trama de negociaciones necesaria para disciplinar a los bloques parlamentarios, cuyos integrantes actúan en función de intereses que son primero individuales y corporativos, recién luego partidarios y sólo en último término dictados por la coalición de la que son parte. En un escenario semejante, el espacio político a disposición del Ejecutivo no garantiza otra cosa que la formación de coaliciones parlamentarias ad hoc, de acuerdo con las necesidades del momento, las cuales aportan a las iniciativas del gobierno un acompañamiento oneroso por sus altos costos de negociación.

No sorprende entonces que la experiencia brasileña en la gestión de la emergencia económica constituya un caso extremo de *muddling through*, según la caracterización de Lourdes Sola, esto es, un proceso de ajuste económico pautado por fugaces logros y constantes recaídas, en el que, si bien se evitó un desenlace hiperinflacionario, se lo hizo poniendo simultáneamente en evidencia la decreciente capacidad de las élites gubernamentales para movilizar los recursos de poder necesarios a la estabilización de la economía.

En esta trayectoria, que erosionó el capital de confianza de sucesivas administraciones –José Sarney (1985-1990) y Fernando Collor (1990-1992)– la mencionada reforma constitucional de 1988 fue un hito importante: los cambios que introdujo amplificaron los problemas de gobernabilidad ya apuntados con relación al sistema de partidos. Concebida idealmente a partir de la crítica a “la presidencia imperial” del pasado régimen autoritario, la reforma comportó una redistribución del poder institucional en favor del Congreso y de los estados regionales. Esta transferencia de porciones claves del proceso decisivo hacia los ámbitos institucionales que mejor reflejaban la por demás acentuada multipolaridad del sistema político y económico de Brasil incorporó, previsiblemente, obstáculos adicionales a la gestión política de la emergencia.

Señalemos que si la tarea de la estabilización económica probó ser demasiado exigente para las capacidades de los gobiernos, el movimiento hacia la liberalización comercial y las privatizaciones, hecho de pequeños pasos, tuvo, por contraste, un desenvolvimiento más positivo. A medida que la percepción de la magnitud y la duración de los desequilibrios macroeconómicos se abrió paso en los diversos elencos gubernamentales la política de ajuste estructural cobró mayor relevancia. El cambio de rumbo se insinuó durante la administración de Sarney pero las reformas estructurales adquirieron el *status pleno* de políticas públicas con el arribo de Collor a la presidencia.

Proveniente de uno de los estados más tradicionales del país y expresión conspicua de las oligarquías políticas regionales, Collor se benefició del colapso de los grandes partidos que habían secundado a Sarney y pagado un alto precio por su frustrante legado económico; así, logró reunir una vasta y heterogénea mayoría de votos al postularse en los comicios de 1989 como alternativa a la candidatura del líder sindical, Luis "Lula" da Silva, del Partido de los Trabajadores. A lo largo de la campaña electoral, un tema dominante de su mensaje fue la crítica del Estado: más que un cuestionamiento desde una visión neoliberal, se trató, en rigor, de una impugnación, con fuertes tonalidades morales y populistas, de los grupos burocráticos y corporativos crecidos al amparo de las intervenciones del Estado. Si bien su gestión posterior, hasta su desplazamiento de la presidencia por medio de un *impeachment* constitucional en 1992, constituyó un ejemplo de la corrupción en el usufructo de los poderes públicos que denunciara en la campaña electoral, el mensaje antiestatista de Collor tuvo un mérito estratégico: permitió que se filtrara en la agenda de gobierno y ganara legitimidad el nuevo consenso sobre la necesidad de reorientar el patrón de desarrollo formado bajo la dura pedagogía de la emergencia.

En un país en que el proyecto desarrollista era ampliamente compartido, tanto a derecha como a izquierda, donde descansaba sobre fuertes intereses creados y, además, estaba asociado a un desempeño comparativamente exitoso, ese nuevo consenso postulaba previsiblemente una reconversión gradual en el tiempo.¹⁰ En esto habría de di-

ferenciarse de las tendencias más radicalizadas en los ritmos y alcances de las reformas observadas en otros países. Otro rasgo distintivo destacado por Lourdes Sola es que el impulso a las reformas provino de las agencias del aparato estatal que tenían a su cargo llevar adelante las directrices de la estrategia desarrollista. Dentro de esas agencias tecnocráticas, tradicionalmente protegidas de las presiones del sistema partidario y los intereses organizados, a fines de los años ochenta tuvo lugar un intenso debate. La drástica reducción del ahorro público, las vicisitudes de la crisis fiscal y los fallidos intentos por superarla, la percepción de los desafíos colocados por nuevos paradigmas tecnológicos, todo ello modificó los marcos bajo los que operaban convirtiéndolas en puestos de observación privilegiados de los impasses del patrón de desarrollo existente. Fue así como a raíz de esos debates y del subsecuente reajuste intelectual comenzaron a elaborarse las primeras propuestas de cambio en el terreno de las políticas comercial e industrial y de las empresas públicas que Collor hizo suyas al llegar a la presidencia, para transformarlas en ejes de la agenda de gobierno.

En lo que se refiere a la cuestión que estamos considerando, el lanzamiento político de las reformas, el estilo de Collor no fue, empero, una excepción respecto de los rasgos fuertemente decisionistas presentes en otras experiencias. Sólo que en su caso, la impronta de un temperamento personal poco proclive al compromiso, complicó más todavía unas relaciones entre presidencia y Congreso ya afectadas por la desigual distribución del poder institucional resultante de las elecciones de 1989. Al tomar posesión del gobierno y lanzar su programa de ajuste, Collor carecía de mayoría en la asamblea legislativa. Electo en comicios altamente polarizados en el nivel de las candidaturas presidenciales, su victoria no se tradujo en fuerza parlamentaria: los representantes de su partido eran apenas el 5 % de los miembros del Congreso y sumados a los representantes no siempre confiables de los partidos de apoyo, totalizaban el 33 %. Esta situación fue fuente de conflictos permanentes porque la estrategia de Collor consistió en presionar al Congreso para que aprobara sus iniciativas sin modificaciones, pero el bloque más numeroso en torno al PMDB se resistió a ello. Quedó así planteado un tira y afloje entre la presidencia y el Congreso, en el que los triunfos se alternaron de un lado y del otro. En un escenario semejante, los dilemas de gobierno sólo pudieron ser sorteados explotando la dinámica política de las situaciones de crisis.

10. Con relación a las claves del gradualismo de las reformas en Brasil, véase Maria Herminia Tavares de Almeida: "Pragmatismo por Necesidade: Os Rumos da Reforma Económica no Brasil", *Dados* (Río de Janeiro), vol. 39, nº 2, 1996, págs. 213-234.

El trámite de la política de privatizaciones fue un ejemplo. A la hora de formular esta iniciativa Collor optó por recurrir a los decretos presidenciales en lugar de la negociación con el Congreso; luego, aprovechando la crítica coyuntura de mediados de 1990, incorporó los decretos de privatización como parte del plan de estabilización que sometió a la asamblea legislativa. Bajo la amenaza del inminente colapso económico los parlamentarios aprobaron tanto las medidas de emergencia fiscal como las decisiones en materia de privatización, las cuales, al cabo de esta tortuosa estrategia, fueron convertidas en ley. Con los nuevos instrumentos legales a su disposición, el gobierno de Collor comenzó entonces la transferencia de activos públicos —sobre todo empresas siderúrgicas— al sector privado y este proceso, simultáneo a las medidas de apertura comercial, puso en marcha una transformación institucional de envergadura, más allá de los fracasos que habría de recoger en sus esfuerzos por estabilizar la economía.

4. México

Los avatares en el lanzamiento de las políticas de ajuste estructural que hemos descrito sumariamente tuvieron un rasgo en común: se produjeron en el marco de estructuras políticas competitivas. Éste no fue, por cierto, el caso de México. En este país, detrás de la fachada de un régimen formalmente democrático, se levantó un sistema cerrado de distribución y transmisión del poder que, históricamente, colocó a las élites dirigentes al abrigo de los controles institucionales de la política competitiva.¹¹ En México, el esquema de ejercicio del poder gubernamental descansó en dos ejes principales: el monopolio del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sobre la arena electoral y el control oficial sobre las organizaciones que nuclean a los trabajadores y los campesinos. A estos dos ejes hay que agregar la densa red de relaciones clientelistas que penetran los más variados intersticios de la estructura social y consolidan informalmente el sólido predominio de un régimen político que se distinguió en América Latina por su estabilidad.

Durante la crítica coyuntura abierta por la crisis de la deuda externa esta peculiaridad de México se puso una vez más de manifiesto. A través de la región, las estructuras políticas existentes se vieron en di-

11. Seguimos aquí el trabajo de Heredia ya citado en nota 6, pág. 19.

ficultades para gestionar la emergencia económica. Numerosos fueron los poderes establecidos que cayeron, otros nuevos los reemplazaron, en un proceso que comportó cambios en el personal político e, incluso, cambios de régimen, con el tránsito desde el autoritarismo a la democratización política. Entre tanto, en México, el orden político sobrellevó los desafíos y logró preservar su continuidad institucional.

El legado político e institucional a partir del cual la élite gubernamental mexicana formuló las respuestas a la crisis le proveyó de recursos considerablemente más robustos que los que tuvieron a su alcance los líderes de gobierno en otros países. Éste fue el plano en el que radicó la singularidad de su experiencia de ajuste estructural. Porque en lo que hizo a la orientación general México no fue una excepción en la región. También allí se verificó la trayectoria que comenzó con ajustes de corto plazo y prosiguió, más tarde, entrando en la segunda mitad de los ochenta, con la radicalización del diagnóstico de la emergencia y la puesta en marcha de reformas estructurales. Señalemos, sin embargo, que el debate entre opciones de política estuvo lejos de desenvolverse sin tensiones. Pero mientras que en los demás países, con sistemas políticos más abiertos, las inflexiones del rumbo económico acompañaron la alternancia en el poder de sucesivas administraciones, en México estuvieron pautadas por conflictos al interior de la élite dirigente. En efecto, sobre el telón de fondo de la continuidad institucional la crisis económica alteró, y significativamente, la correlación de fuerzas entre las facciones del partido gobernante. Con la llegada de Miguel de La Madrid al gobierno en 1982, una élite tecnocrática, reclutada en la burocracia financiera pública, logró el virtual monopolio de los ministerios y los altos cargos de la administración estatal, desplazando a una posición marginal a los sectores políticos del PRI y a las corrientes desarrollistas a ellos vinculadas. Esta ruptura de las reglas no escritas del ejercicio de la presidencia, que estipulaban una distribución más plural del poder entre las diversas facciones, se consumó más plenamente en 1987, cuando de La Madrid escogió como su sucesor a Carlos Salinas de Gortari, el responsable de la gestión económica y principal inspirador de la estrategia de desarrollo fundada en la ortodoxia fiscal y las reformas de mercado.

El encumbramiento a golpes de palacio del nuevo elenco dirigente estuvo facilitado por varios factores. La extrema vulnerabilidad financiera del país hizo que el péndulo del poder dentro del aparato estatal se moviera hacia las agencias a cargo de la política macroeconómica, en particular aquellas que, como los Ministerios de Presu-

puesto y de Finanzas y el Banco Central, albergaban a los partidarios de la ortodoxia económica. El des prestigio irreparable que el estallido de la crisis de la deuda trajo aparejado a las corrientes desarrollistas, a la sazón en el gobierno de la economía, contribuyó, asimismo, a devolver al primer plano a la burocracia financiera pública. Por otro lado, las estrechas relaciones que ésta tradicionalmente mantenía con los grandes grupos económicos reforzó también sus credenciales, en momentos en que era imperioso restablecer la cooperación con el sector privado, seriamente deteriorada a raíz de la nacionalización de la banca decidida por el predecesor de La Madrid en la presidencia al declararse la emergencia económica. La combinación de estos factores allanó a la élite tecnocrática el camino al poder. Desde allí y con el acceso al vasto conjunto de facultades discrecionales que posee el Ejecutivo en México, a los controles corporativos y al sistema de redes clientelares contó con los instrumentos para neutralizar las resistencias y generar los apoyos a sus opciones de política.

En términos comparativos, el interrogante acerca de la capacidad de las élites gubernamentales para decidir y sostener en el tiempo el proceso de transformación económica recibió en México una respuesta más rotunda y consistente. Sin embargo, como apuntamos antes, la naturaleza de dicha transformación fue, en un principio, vagamente definida: sólo se esclareció a lo largo de un difícil aprendizaje que, según ocurriera también en los demás países, estuvo pautado por falsos comienzos, vacilaciones e inesperados contratiempos. En este sentido, pero ahora en lo referido a las políticas económicas, el año 1987 constituyó igualmente un momento de inflexión. Al cabo de cinco años de gestión de la emergencia y de dos intentos de estabilización centrados en la ortodoxia fiscal y monetaria, a fines de 1987 se produjo un abrupto deterioro de la situación económica, motorizado por factores internos y externos, que hizo perfilar en el horizonte el riesgo de la hiperinflación.

Frente a los términos de esta inquietante coyuntura, que puso en evidencia los límites de la estrategia de ajuste ortodoxo, las autoridades mexicanas encararon una revisión a fondo, que culminó en el paquete de medidas instrumentadas por el llamado Pacto de Solidaridad Económica. La clave de este nuevo intento fue el reconocimiento de que para estabilizar la economía no bastaba con actuar sobre el déficit fiscal sino que era preciso actuar además sobre los componentes iniciales de las presiones inflacionarias y las rigideces institucionales que afectaban la formación de precios. En sintonía con este diagnóstico,

co, el programa incluyó, al lado de medidas de corte ortodoxo, un esquema de concertación de precios y salarios, así como la aceleración del cambio estructural, en especial de la apertura comercial iniciada un año antes. Visto en la perspectiva de los esfuerzos por dominar la emergencia que se sucedían en América latina, el Pacto de Solidaridad Económica de 1987 presentó dos rasgos que interesa destacar. En el plano conceptual, incorporó el nuevo enfoque que caracterizará las tentativas de ajuste de fines de los ochenta: la vinculación estrecha entre estabilización y reformas estructurales. En el plano instrumental, consistió, en la definición de Blanca Heredia, en una fórmula de control político de los principales factores de la economía. Si en el primer plano sus novedades pasaron a ser parte del clima de la época, en el segundo, en cambio, condensaron el aspecto distintivo de la experiencia mexicana, ya que en los demás casos los mecanismos utilizados por los gobiernos para actuar sobre las conductas de los intereses socioeconómicos tuvieron un carácter más indirecto y consistieron exclusivamente en medidas de política económica.

Durante la década de los ochenta se planteó una y otra vez en distintos países la conveniencia de los pactos sociales como mecanismos para garantizar el gobierno de la emergencia. Más allá de su justificación en términos de la teoría democrática, la propuesta recogió sus argumentos de la visión heterodoxa de los problemas inflacionarios, con su acento en los efectos de la incertidumbre económica y las prácticas de indexación de los contratos. Desde este punto de vista, la política de ingresos a través de la concertación social era una pieza indispensable para estabilizar la economía. En Brasil y Argentina, donde los economistas heterodoxos tuvieron mayor predicamento en las primeras administraciones democráticas, los líderes de gobierno no lograron, empero, suscitar la cooperación de las organizaciones corporativas, por lo que sus recomendaciones se concretaron por la vía expeditiva del decreto en congelamientos de precios y salarios de efímera eficacia.

Al llegar la oportunidad de hacer un intento semejante en México, el espacio político que tenía la élite dirigente para llevarlo a cabo era a todas luces más amplio. El control oficial sobre el movimiento sindical fue, a este respecto, un insumo crucial en el diseño del pacto social. Por otra parte, el acatamiento de las cámaras empresariales fue obtenido por medio de la decisión unilateral del gobierno de acelerar la reducción de las licencias de importación y los aranceles externos. Si bien la apertura comercial era un componente del pacto, no fue el re-

sultado de consultas con el sector privado y, en los hechos, sirvió para forzarlo a alinearse a la política de ingresos.

No obstante, destaquemos que la efectividad de este ejercicio de discrecionalidad sobre el mundo de los negocios no fue independiente de los compromisos oficiales en materia de austeridad fiscal y futuras privatizaciones. El pacto social de 1987 fue renovado al año siguiente por Salinas de Gortari, ahora en la presidencia, bajo el nombre de Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y fue una herramienta central al servicio de la política de cambio estructural, que adquirió a partir de entonces un alcance más integral y un ritmo más acelerado.

La experiencia de la concertación social en México merece un comentario adicional porque sirve para poner de manifiesto algunos de los problemas del gobierno político de la transformación económica. A comienzos de los ochenta las estrategias de concertación social, como técnicas políticas para arribar a soluciones cooperativas ante los conflictos macroeconómicos, fueron objeto de frecuentes debates políticos y académicos. Las discusiones concluyeron regularmente poniendo en duda su viabilidad política, utilizando argumentos extraídos de las experiencias conocidas en los países europeos. Así se destacó que en la región es difícil encontrar organizaciones de cúpula con una envergadura y una cohesión comparable a las que sirvieron de plataforma a los casos exitosos de pactos sociales en el viejo continente. En la mayoría de los países de América latina las asociaciones corporativas –se sostuvo– carecen de una alta densidad organizacional y se hallan fragmentadas en facciones rivales que buscan imponerse unas a otras en la busca del apoyo de las bases.¹² Estas limitaciones son, en general, verdaderas aunque, a nuestro juicio, no fueron en su momento las más relevantes.

Creemos, más bien, que lo que inspiró contra la viabilidad política de las propuestas de concertación social fue que asumieron como un dato aquello que, en rigor, constituyó el problema, esto es, la existencia de un centro de poder en condiciones de tomar a su cargo la tarea de organizar los acuerdos, en otras palabras, una autoridad estatal efectiva.¹³ En efecto, en la América latina de los tiempos de la

12. A propósito del debate académico sobre los pactos sociales, véase Stephan Haggard y Robert Kaufman: *The Political Economy of Democratic Transitions*, New Jersey, Princeton University Press, 1995, págs. 340-345.

13. En este sentido, Philippe Schmitter ha señalado: "Como alguien escribió en

emergencia la figura que se recortó a menudo en el vértice del poder público fue la de unas élites gubernamentales al frente de unas instituciones estatales debilitadas, y sin otros medios para coordinar la salida de la crisis que los recursos del liderazgo político y los poderes de excepción de la presidencia. En ese contexto, la aplicación de esos recursos y esos poderes a la reconstrucción de un principio de autoridad estatal se tradujo en un primer y drástico movimiento de exclusión o, al menos, de distanciamiento de los actores políticos y los grupos sociales de los ámbitos de formación de las decisiones públicas. Tal fue el resultado de los acuerdos en las alturas de los jefes políticos Paz Estenssoro, Banzer, Paz Zamora en Bolivia, de la manipulación de las lealtades del partido de gobierno por parte de Menem en Argentina, de la táctica de fuga hacia adelante desplegada por Collor en Brasil. Distintas fueron las condiciones iniciales en México y también lo fue el desenlace. Allí la élite político-tecnocrática en el gobierno contó con un régimen político cuya solidez distintiva en la región no fue afectada por la emergencia y siguió nutriéndose de la capacidad de articulación provista por estructuras corporatistas de control vertical de intereses sociales. Constituyó, pues, una reveladora ironía que se lograra reunir la autoridad efectiva para llevar a cabo una experiencia de concertación social –no exenta, por cierto, de ritualismo– en el país donde las cuestiones relativas a la generación, mantenimiento y circulación del poder institucional se resolvían a espaldas de los desafíos del pluralismo político.

Caja de Bolívar
Caja de Crédito

5. Colombia

La experiencia colombiana constituye un caso aparte en términos económicos.¹⁴ A diferencia de las demás experiencias nacionales aquí reseñadas, Colombia no llegó a las reformas estructurales al cabo de

un artículo 'los pactos sociales no pueden ser firmados por manos invisibles'. Debe existir un actor visible, que aporte un elemento, no sólo de poder e influencia, sino también de coacción legítima. Y ese actor debe ser el Estado, que debe estar presente de algún modo en las negociaciones, si no estar sentado en la mesa de negociación", "La concertación social en perspectiva comparada", en Álvaro Espina (comp.): *Concertación social, neo-corporativismo y democracia*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1991, págs. 67-80.

14. Aquí seguimos el trabajo de López Restrepo ya citado en nota 6, pág. 19.

la crisis de la deuda externa y el inicio de los ajustes de cuenta. La opción por las políticas de liberalización económica fue ya que recién en 1990 hicieron su proceso expreso a la agencia gubernamental, y lo hicieron en el marco de una coyuntura económica que no presentaba los contornos de emergencia que conocieron otros países. La ausencia de un telón de fondo semejante permitiría esperar que las autoridades públicas no recurrieran a las modalidades expedidas y unilaterales que los demás gobiernos utilizaron para poner en marcha las iniciativas de reforma. Ello hubiera sido, por otra parte, consistente con la forma de gestión de las políticas públicas que por mucho tiempo distinguió a Colombia entre los países de la región: son numerosos los observadores que han destacado el predominio de un estilo decisorio caracterizado por la práctica de la consulta y el compromiso entre los gobiernos, la clase política y los principales intereses organizados. Sin embargo, como veremos, dicha expectativa se cumplió sólo a medias, por lo que Colombia, en términos políticos, más que un caso aparte, puede ser vista como parte de la tendencia general hacia el decisionismo gubernamental.

Frente a las dificultades de financiamiento provocadas por la crisis de la deuda externa las autoridades colombianas respondieron con el repertorio convencional de ajustes de corto plazo, pero con mejor fortuna que otros países de la región. El hecho es que, a partir de 1986, el cuadro macroeconómico cambió de signo con una visible mejoría en la balanza de pagos, la cual no fue independiente de una nueva bonanza cafetalera. En cierto sentido, como lo ha indicado José Antonio Ocampo, Colombia estaba superando hacia finales de la década los coletazos de la emergencia y retomando su sendero de crecimiento.¹⁵ Pero fue precisamente entonces que se abrió paso en la agenda gubernamental la propuesta de reorientar el patrón de desarrollo en línea con las políticas de reformas estructurales en boga.

El hecho precipitante de este alineamiento tardío fue la solicitud en 1990 por parte de la administración de Virgilio Barco, en funciones desde 1986, de un préstamo del Banco Mundial, el cual puso como condición la adopción de medidas de apertura comercial. La presión externa fue el catalizador de un consenso formado en los años previos dentro de los economistas del gobierno alrededor de la crítica

15. José Antonio Ocampo: "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia", *Análisis Político* (Bogotá), nº 17, setiembre-diciembre de 1992, págs. 5-40.

neoliberal sobre todo la industrialización orientada al mercado interno. La particularidad de este diagnóstico era, en el caso colombiano, menos la en principio que en otras economías latinoamericanas. En verdad, la singularidad del patrón de desarrollo colombiano en la región consistía en su carácter neutral, es decir, ni orientado hacia adentro ni orientado hacia afuera. Adicionalmente, en un país con fuertes intereses agrarios la industrialización nunca había tenido la prioridad que tuviera en otras latitudes. En el corto plazo, a su vez, la recuperación de las exportaciones y, entre ellas, el dinamismo de las de origen manufacturero eran hechos que parecían desmentir la visión pesimista del diagnóstico neoliberal. En breve, la propuesta de un cambio en el patrón de desarrollo no parecía ir al encuentro de problemas reales y urgentes. De allí que antes que ser vista como el desenlace en la gestión de la emergencia económica –según ocurrió en los demás países– la iniciativa de la reforma económica lanzada en febrero de 1990 por el equipo económico desde el CONPES –Consejo Nacional de Política Económica y Social– puede ser interpretada como una propuesta claramente normativa.

El contexto político en que fue formulada era, a primera vista, escasamente auspicioso. Mientras que a partir de la mitad de los ochenta la economía se desenvolvió por un sendero positivo, en el terreno político el país se tornó cada vez más ingobernable, bajo la violencia desatada por los narcotraficantes y las formaciones guerrilleras, que alcanzó un pico entre 1988 y 1990, culminando una escalada que llevaba ya diez largos años. El anuncio de la liberalización gradual de las importaciones se produjo a cinco meses de la finalización del mandato del presidente Barco. Según lo destacó bien Andrés López Restrepo, cuando un gobierno se aproxima a su término, el margen de acción se reduce y, en los hechos, se espera que deje las decisiones trascendentales a su sucesor. Esta observación general –agrega– era todavía más pertinente en el caso de Barco, quien concluía su administración en medio de la mayor soledad debido al carácter controvertido de su política hacia los carteles de la droga y a su impotencia para detener la ola de violencia.

Paradójicamente, esta situación facilitó la iniciativa de la tecnocracia económica. Actuando con gran autonomía al interior de un gobierno en el cual el presidente había perdido casi toda capacidad de liderazgo, el CONPES implementó las decisiones de la apertura externa sin negociarlas con los sectores a ser afectados e, incluso, sin el respaldo del propio Barco, que no las compartía. Cabe señalar, empe-

ro, que el candidato con más probabilidades de ser electo en los próximos comicios, el dirigente del Partido Liberal, César Gaviria, había sido ministro de Hacienda de la administración saliente y, en esa calidad, dado su apoyo al proyecto de liberalización comercial que ahora se ponía en marcha a través de un proceso decisivo tan inusual para las prácticas políticas colombianas.

Visto en términos comparativos, es sugestivo que el examen de la experiencia de Colombia permita iluminar un rasgo que ha formado parte de la dinámica política del lanzamiento de reformas económicas en los demás países, aludimos a la intervención de equipos tecnocráticos que operan desde el vértice del aparato gubernamental y deciden políticas en condiciones de aislamiento respecto de las influencias partidarias y las presiones corporativas. Esta tendencia, insinuada en los últimos días de la administración Barco, se hizo más nítida con la llegada de César Gaviria a la presidencia en agosto de 1990. Gaviria dio a la reorientación en curso del patrón de desarrollo un alcance más integral, complementando la apertura comercial con reformas en las políticas cambiaria, fiscal y laboral y con propuestas de privatización y racionalización de empresas públicas. Estas iniciativas iban más allá del programa económico del Partido Liberal que lo llevó a la presidencia. De hecho, durante la campaña electoral Gaviria se había distanciado del mismo, para abrazar, en cambio, la política de liberalización económica ejecutada por otros gobiernos vecinos en un esfuerzo por sumarse a la tendencia en auge en América Latina.

Lo cierto es que ni durante los debates electorales ni tampoco en el año posterior a los comicios los problemas del cambio estructural estuvieron en el centro de la atención pública. La cuestión dominante era la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, para el primer semestre de 1991, a fin de reformar la Constitución en un intento por crear nuevas bases para la convivencia política de un país al borde del caos. Mientras este proceso político tenía lugar, Gaviria lanzó a partir de su asunción, en agosto de 1990, un torrente de medidas drásticas y cambiantes, rompiendo con el tradicional manejo económico incrementalista de los gobiernos colombianos. Con el respaldo de la presidencia, la tecnocracia económica dispuso de un margen considerable para llevar a cabo las reformas de mercado sin necesidad de buscar consensos para ello y de negociar con las organizaciones corporativas. A su vez, el hecho de que el debate público estuviera centrado en la Asamblea Nacional Constituyente facilitó,

además, que aquella parte de las reformas que necesitaba de la aprobación legislativa la obtuviera y se llevara a cabo a un ritmo acelerado sin amplia discusión política. En verdad las deliberaciones más decisivas se dieron en el seno mismo del gobierno. Gaviria incluyó en el gabinete a su adversario dentro del Partido Liberal, Ernesto Samper, un crítico del giro económico, quien animó los debates, hasta que, derrotado en su tentativa por dar un sesgo gradualista a las reformas –en particular, la apertura comercial–, renunció un año más tarde, lo cual restauró la cohesión y unidad del comando reformista.

La ejecución del "revolcón" –tal fue la denominación popular del paquete de reformas– comportó ajustes sobre la marcha a la vista de la cambiante coyuntura económica externa y las reacciones sociales internas: en el terreno de la apertura externa se aceleraron los tiempos, en el de las privatizaciones y las reformas laborales las autoridades optaron por soluciones de compromiso. En resumen, la experiencia de Colombia entre 1990 y 1991 ilustra la importancia de las circunstancias políticas en la creación de las oportunidades para lanzar políticas de reforma. En un contexto diferente al de la crítica coyuntura en que se hallaba el país hubiera sido más difícil que se crea la espacio político propicio para lanzar iniciativas que salían de los límites –en forma y sustancia– de los tradicionales consensos de las élites dirigentes colombianas.

Todos +
Tod@s +
Tod@s +

b.

UNIDAD 7

Toñero no

113
45:31.

Torres +
derecho

Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur

Roberto Bouzas, Pedro da Motta Veiga y Sandra Ríos

El ocaso de las uniones aduaneras en América del Sur

La década del noventa fue un periodo de gran activismo en materia de acuerdos preferenciales de comercio, tanto en el plano global como regional. Para ilustrar lo primero basta mencionar que más de la mitad de los acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras notificadas al GATT-OMC desde 1947 se firmaron en la última década. En el plano regional, por su parte, este activismo se reflejó tanto en la revitalización de procesos preexistentes (como la Comunidad Andina de Naciones -CAN) como en la firma de nuevos acuerdos. Entre éstos destacan la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991 y la amplia red de acuerdos bilaterales suscritos por Chile.

Esta oleada de acuerdos preferenciales fue bautizada como "nuevo regionalismo".¹ Entre sus rasgos distintivos se ha señalado el contexto más general de política comercial (centrada en la apertura unilateral y la creciente integración a la economía mundial), la mayor cobertura temática y regulatoria (especialmente en los acuerdos de tipo Norte-Sur y en los Sur-Sur que adoptaron la arquitectura de aquéllos), la metodología automática de liberalización (que hizo más efectiva la eliminación de aranceles al comercio entre los miembros) y, finalmente, la suscripción de acuerdos preferenciales reciprocos entre países con grandes disparidades de niveles de desarrollo (los acuerdos preferenciales Norte-Sur). En general, este "nuevo regionalismo" fue juzgado de manera más benéfica que la ola de acuerdos preferenciales de las décadas del sesenta y setenta, especialmente entre países en desarrollo.²

343 . 47

La década del noventa también se caracterizó por negociaciones que, aun cuando no llevaron a acuerdos concretos, le imprimieron al período un "sentido de época". En nuestra región el caso más destacado fueron las negociaciones para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que se desarrollaron lenta pero regularmente a lo largo de casi una década hasta que, a fines del año 2003, desembocaron en una *impasse*. Otras negociaciones como las de Mercosur con la Unión Europea o la creación del Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA) también enfrentaron dificultades insalvables.

En América del Sur, la nueva onda de acuerdos preferenciales tomó predominantemente el formato de la unión aduanera. En efecto, sólo Chile desarrolló una política sistemática de negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio con socios de dentro y de fuera de la región. En el resto de América del Sur las energías se canalizaron hacia iniciativas cuyo propósito, al menos retórico, era el establecimiento de uniones aduaneras (como en el caso del Mercosur) o la revitalización de procesos de integración preexistentes que tenían el mismo formato (como en el caso de la Comunidad Andina). En todos ellos el telón de fondo fue la liberalización unilateral y la reforma económica, si bien que con diferencias de ritmo e intensidad.

La tensión latente entre estos dos enfoques se manifestó claramente en las negociaciones entre Chile y el Mercosur a mediados de los noventa. La lógica expansiva del Mercosur, plasmada en el propio texto del Tratado de Asunción, había dejado la puerta abierta para la adhesión de todos los miembros de la ALADI después de un período de transición de cinco años. Sin embargo, una cláusula de excepción abrió la posibilidad de la adhesión inmediata de aquellos miembros de la ALADI que no fueran parte de un acuerdo de integración subregional (un eufemismo para alentar la incorporación de Chile).³ Sin embargo, y a pesar de que a mediados de los noventa el Mercosur se encontraba en un pico de credibilidad y dinamismo, las cosas no funcionaron de esa manera. Para Chile, la incorporación al Mercosur como miembro pleno habría significado sustituir su arancel uniforme y bajo por un arancel externo común (AEC) escalonado y con un nivel promedio bastante superior, así como limitar su capacidad para negociar acuerdos comerciales con terceros países. Esta última restricción aparecía particularmente sensible después de la oferta formulada en diciembre de 1994 por el entonces presidente de Estados Unidos, William Clinton, para que Chile se incorporara como miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La decisión del gobierno de Chile de mantenerse al mar-

gen de la unión aduanera se reforzó a fines de los noventa, cuando el gobierno de ese país decidió aplicar nuevas reducciones unilaterales del arancel (del 11% al 6%) y los problemas de credibilidad del Mercosur se agravaron como consecuencia de deficiencias en la implementación y turbulencias macroeconómicas.⁴

Diez años más tarde, el panorama de las uniones aduaneras en América del Sur es decepcionante. En el caso de la CAN, más allá de las dificultades históricas para la implementación del AEC, las fuerzas centrifugas que tradicionalmente dominaron el agrupamiento regional adquirieron su máxima expresión en el año 2004, cuando los países miembros decidieron darse flexibilidad para negociar acuerdos de libre comercio con terceros países.⁵ Esta opción fue utilizada por los gobiernos de Colombia, Perú y Ecuador para iniciar negociaciones para un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Los dos primeros países concluyeron sus negociaciones en el año 2006, en tanto que las negociaciones con Ecuador fueron suspendidas por el gobierno norteamericano. Este cuadro, sumado a otras consideraciones ideológicas, llevó al gobierno de Venezuela a denunciar el Acuerdo de Cartagena y abandonar la CAN en el año 2006. Paralelamente, Venezuela solicitaba y obtenía su incorporación como miembro pleno al Mercosur.

En este período la trayectoria del Mercosur no fue mucho más exitosa que la de la CAN. La implementación del AEC fue sólo parcial e incompleta (según estimaciones de la Secretaría Técnica del Mercosur sólo el 35% del valor de las importaciones de los países miembros están gravadas por el mismo arancel que el AEC),⁶ todos los bienes sujetos a tratamiento preferencial continúan sujetos a reglas de origen, aún no está vigente un código aduanero común y prácticamente no se ha avanzado en la discusión de procedimientos para la distribución de la renta aduanera. La lógica expansiva del Mercosur y el carácter estratégico del formato de unión aduanera tampoco obtuvieron los resultados esperados: en efecto, el único ingreso como miembro pleno del Mercosur fue el de Venezuela, motivado más por consideraciones políticas-ideológicas que por incentivos económicos.⁷

Paralelamente a la incorporación de Venezuela, el Mercosur también se vio sacudido por tensiones internas que pusieron en cuestión el propio formato de la unión aduanera, como lo muestra el debate al interior del gobierno uruguayo sobre la conveniencia de iniciar negociaciones para un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

La debilidad estructural de las uniones aduaneras en América del Sur

La constitución de uniones aduaneras en América del Sur tropezó con múltiples y hasta ahora insalvables obstáculos económicos y políticos internos. Si bien la experiencia de la CAN y el Mercosur no son plenamente equivalentes, los problemas enfrentados por ambos procesos comparten características comunes. En esta sección se analizan esos obstáculos en base a la experiencia del Mercosur, en la hipótesis de que las conclusiones también son relevantes para la experiencia de la Comunidad Andina.

Como se señaló en otro trabajo,⁸ en el campo de las relaciones internacionales prevalecen dos visiones polares sobre el proceso de formación de instituciones internacionales (incluyendo el desarrollo de regímenes de integración). Mientras que los realistas, neorealistas e intergubernamentalistas subrayan conceptos como el poder, la hegemonía, el liderazgo y las ganancias relativas, los funcionalistas y neofuncionalistas sostienen que una comprensión adecuada de los incentivos para cooperar, reducir costos de transacción y desarrollar regímenes regulatorios comunes requiere tomar en consideración la necesidad o el interés de dar respuesta a demandas funcionales concretas. Según Mattli,⁹ estas dos perspectivas pueden resultar complementarias cuando se conciben como ilustrativas, respectivamente, de las consideraciones de "oferta" y "demanda" para la creación de instituciones regionales. Esta formulación general puede traducirse en tres indicadores cualitativos concretos, a saber: a) la intensidad y el carácter de las relaciones de interdependencia que caracterizan a una región; b) el grado de convergencia de los incentivos nacionales y la sostenibilidad de los *trade off* cuando aquéllos difieren al interior de la región; y c) la capacidad y efectividad de la provisión de "liderazgo" o "hegemonía" por parte de uno o más miembros. En lo que sigue pasaremos revista a estos tres factores que han resultado problemáticos en el caso del Mercosur (y también de la CAN).

Intensidad y carácter de la interdependencia

En la medida en que los procesos de integración procuran dar respuesta a demandas funcionales planteadas por la interdependencia, es posible postular la existencia de un vínculo positivo entre la intensidad de esta última y la viabilidad de los primeros. Este argumento pone el énfasis en "consideraciones de demanda", partiendo del principio de que un bajo nivel de interdependencia

limitaría la intensidad de los incentivos de las partes para cooperar y reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones. Si bien es posible que la relación entre interdependencia e incentivos para integrarse sea en parte "endógena", el argumento subraya correctamente una condición de partida que no puede desconocerse.

Juzgados por este requisito, los procesos de integración en América del Sur han enfrentado una característica estructural común, a saber: un nivel de interdependencia económica comparativamente bajo. En efecto, a pesar del rápido crecimiento de los flujos de comercio intra-regional durante la década del noventa, el *ratio* de exportaciones intra-regionales a exportaciones totales en el Mercosur apenas superó el 20% en el momento de mayor intensidad del vínculo regional (1997-1998).¹⁰ Durante el período posterior, el peso relativo del intercambio intra-regional se contrajo significativamente y en el año 2005 aún se mantenía por debajo de los picos alcanzados anteriormente (13%). Este *ratio* es muy inferior al de otras regiones que registran procesos de integración exitosos como la Unión Europea (61%) o el TLCAN (56%).

Junto con la baja intensidad (promedio) de la interdependencia debe destacarse, en el caso del Mercosur, su fuerte asimetría. En efecto, las diferencias de tamaño, coeficientes de apertura y diversificación de la estructura productiva que caracterizan a los países de la región implican una distribución muy heterogénea de incentivos nacionales para cooperar y resignar discrecionalidad en ciertos campos de política (como lo requiere la constitución de una unión aduanera). Esta asimetría estructural se agravó en los últimos años, como lo sugiere el hecho de que mientras que en el período 1997-1998 las exportaciones al Mercosur representaban más del 17% de las exportaciones brasileñas totales, en el año 2005 esta relación había caído al 10%. Inversamente, las importaciones provenientes de Brasil como proporción de las importaciones totales de los otros miembros habían aumentado su participación del 24% al 33%.

La intensidad de la interdependencia también es baja en el caso de la CAN. En efecto, las exportaciones intracomunitarias han representado alrededor del 10% de las exportaciones totales, porcentaje que aumenta entre 15 y 20% cuando se excluye el petróleo (que se exporta predominantemente a los países desarrollados) y a cerca del 30% en el caso de las manufacturas.¹¹ Las relaciones comerciales intra-CAN también muestran una fuerte asimetría: mientras que países como Bolivia y Colombia dirigen al mercado regional entre un cuarto y un quinto de sus exportaciones totales, en el caso de Venezuela y Perú esta participación no llega al 10%.¹²

En síntesis, tanto en el caso del Mercosur como de la CAN, la intensidad de la interdependencia (un componente clave de los incentivos para cooperar y resignar discrecionalidad en el manejo de instrumentos de política) ha sido modesta. Este bajo nivel de interdependencia también se ha acompañado de una fuerte asimetría. Mientras que en el caso del Mercosur dicha asimetría está correlacionada con el tamaño de las economías y su grado de apertura, este vínculo aparece más diluido en el caso de la CAN. En efecto, Colombia (una de las economías "grandes" de la CAN) se halla más intensamente vinculada a la región que otros miembros más pequeños como Perú o Ecuador, con una estructura de exportaciones más concentrada en productos primarios. En cualquier caso, la evidencia indica que esto no ha sido un incentivo suficiente para generar una mayor demanda de cooperación.¹³

Incentivos nacionales y sostenibilidad de los trade offs

La heterogeneidad de estructura y tamaño económico de los miembros de una unión aduanera normalmente tendrá como correlato intereses económicos y comerciales divergentes. Sin embargo, estas divergencias no necesariamente constituyen un obstáculo insalvable para la constitución de una unión aduanera. Experiencias exitosas de integración como la Unión Europea o la Unión Aduanera Sudaficana (SACU) también incluyan miembros heterogéneos y con relaciones de interdependencia asimétricas. En esos casos también ha sido un factor clave la identificación de *trade offs* que generen incentivos para una relación de cooperación estable. En el caso del Mercosur esta condición no se ha cumplido: los miembros no han podido arbitrar sus diferencias de intereses e incentivos satisfactoriamente y así dar origen a *trade off*s aceptables para todas las partes. Frente a esta dificultad, la condición para el mantenimiento del compromiso formal con el objetivo de unión aduanera sue, paradójicamente, su postergación en el tiempo a través de excepciones negociadas y medidas *ad hoc*.

La necesidad de alcanzar *trade off*s sostenibles es evidente por lo que toca a la adopción de una política comercial común. En efecto, este campo constituye un ejemplo clásico de armonización regulatoria con efectos redistributivos. En el caso del Mercosur el dilema fue claro desde un principio: dado que el AEC previsiblemente reseñaría la estructura productiva y de protección de Brasil, los países más pequeños (con una estructura de producción menos diversificada y menores niveles de protección) experimentarían pérdidas de bienestar debido al desvío de comercio.¹⁴ Por lo tanto, para que la im-

plementación del AEC fuera efectiva y sostenible en el tiempo, los socios que afrontaban pérdidas de bienestar causadas por el desvío de comercio debían obtener beneficios compensatorios en otros campos. Las formas que pueden adoptar estos mecanismos compensatorios son muy diversas y constituyen la base de transacciones (*trade off*) sostenibles. Un mecanismo extremo son los pagos laterales o las transferencias directas (un mecanismo utilizado por la SACU y la Unión Europea). Otros mecanismos son el acceso preferencial y estable a un mercado grande y protegido, la armonización o disciplinamiento de las políticas nacionales que generan externalidades negativas en los vecinos (como las políticas de estímulo y atracción de inversiones) o el tratamiento preferencial en campos no vinculados al comercio de bienes, como el acceso al mercado de servicios o de compras gubernamentales.

Si se asume, que los compromisos de formación de uniones aduaneras en América del Sur tuvieron lugar en un marco decisorio racional (esto es, descartando la hipótesis de acuerdos frívolos o que pensaban renegarse desde un principio), quienes aceptaron el formato de las uniones aduaneras presumiblemente identificaron *trade off*s que servían de fundamento a los acuerdos. Sin embargo, en el caso del Mercosur la evidencia indica que esto no fue así: en efecto, en muchos de los campos susceptibles de generar ganancias compensatorias para los países menores no se registraron avances significativos. Por una parte, la estabilidad en el acceso al mercado más grande nunca estuvo garantizada (debido a la implementación de restricciones no arancelarias o intervenciones *ad hoc*). Por la otra, no se alcanzó a disciplinar las políticas que distorsionaban el "terreno de juego" (como los regímenes de promoción de la inversión) ni se registraron avances significativos en temas comerciales "no tradicionales". En otras palabras, si en la transacción original por la que se adoptó el formato de la unión aduanera se identificaron *trade off*s que dieron sentido a la adopción de un AEC que implicaba pérdidas de bienestar para los países menores, éstos no se materializaron. El resultado ha sido un debilitamiento de los incentivos y la solidez de la transacción original, haciendo de la excepcionalidad y el caso por caso la vía para escapar a las disciplinas del régimen comercial común.

En el caso de la CAN, a diferencia del Mercosur, la atención a las necesidades particulares de las economías de menor desarrollo relativo siempre estuvo presente y los progresos registrados en campos "no tradicionales" fueron algo mayores (como en materia de servicios). No obstante, el resultado ha sido parecido: ha habido frecuentes excepciones a las disciplinas colectivas y se han registrado varios episodios de retiro parcial o completo de miembros. En efecto, Chile abandonó el Grupo Andino en la década del setenta y Venezuela

lo hizo en 2006, en tanto que Perú se mantuvo al margen de la unión aduanera por muchos años. También Bolivia obtuvo un tratamiento especial por ser un país de menor desarrollo relativo, el que se extendió a la propia implementación del AEC.¹⁵ Al igual que en el Mercosur, también en el caso de la CAN la condición para mantener el compromiso con la unión aduanera parece haber sido, precisamente, su no materialización.

Liderazgo, hegemonía y bienes públicos regionales

Los procesos de integración exitosos normalmente requieren la presencia de un "líder regional" que pueda desempeñar funciones de utilidad colectiva, aun a expensas de sus intereses inmediatos. Esta necesidad puede plantearse por varias razones. Por un lado, es posible que existan inconsistencias temporales entre el momento en que se incurten los costos del proceso de integración y aquél en el que aparecen los beneficios. Dada la incertidumbre sobre la sustentabilidad de un acuerdo de integración en el tiempo, dicha asimetría implica asumir un riesgo al afrontar costos hoy a cambio de beneficios eventuales en el futuro. La inclinación y los recursos para asumir dicho riesgo pueden diferir entre las partes.

Por otro lado, también es posible que un proceso de integración requiera la provisión de ciertos bienes públicos regionales. Un bien público es un producto o servicio que tiene como característica no ser excluyente en el consumo (una vez que ha sido producido resulta prácticamente imposible excluir a otros de su consumo) ni rival en la producción (su consumo por parte de algunos agentes no reducirá su disponibilidad para otros). Bajo estas condiciones ningún agente tendrá el incentivo suficiente para proveerlo y esperará que otros lo hagan para beneficiarse. En tal caso, el bien o servicio tenderá a estar sub-ofertado por el mercado. Por esta razón la provisión de bienes públicos debe decidirse a través de mecanismos alternativos al mercado.

El ejercicio efectivo de un rol de hegemonía o liderazgo en un proceso de integración puede concebirse como una respuesta a esta inconsistencia temporal o a la necesidad de ciertos bienes públicos regionales. Pero ello requiere de dos condiciones. La primera es la existencia de un agente con la decisión de proveer dicho "liderazgo" (un resultado político). La segunda es la capacidad de dicho agente para hacerlo (una cuestión de recursos). Ninguna de estas dos condiciones es trivial, especialmente en el caso de procesos de integración entre países en desarrollo.

El Mercosur ha enfrentado dificultades insalvables en ambos campos. En efecto, en tanto que por su dimensión y nivel de desarrollo relativo Brasil sería el proveedor "natural" de liderazgo en la subregión, la oferta ha sido espóradica y reactiva. La creación y puesta en marcha del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) en 2006 ha sido la manifestación más clara del uso de instrumentos redistributivos para compensar a los socios más pequeños. Sin embargo, los recursos comprometidos en el FOCEM son modestos y su impacto presumiblemente inferior a los costos derivados de la no materialización de otros *trade offs* esperados (como el acceso estable a los mercados, el disciplinamiento de las asimetrías regulatorias o la extensión del trato preferencial a áreas que vayan más allá del comercio de bienes). En estos campos, el comportamiento del presunto "hegemón" ha sido más "oportunista" que consistente con el ejercicio de un rol de liderazgo en el sentido aquí utilizado. Del mismo modo, si bien la adopción de un Mecanismo de Adapcación Competitiva (MAC) entre la Argentina y Brasil (para dar protección transitoria a productores domésticos en dificultades) es un indicador de flexibilidad, ello sólo tuvo lugar después de muchos años de conflictos y de un grave deterioro en el clima de la relación bilateral.¹⁶ Más recientemente, y para responder a las demandas y la insatisfacción de los países menores, el gobierno brasileño también prometió iniciativas de cooperación que involucran proyectos de inversión por parte de empresas públicas y privadas brasileñas.

La reticencia brasileña a asumir el rol de proveedor de bienes públicos regionales para el proceso de integración es, sin embargo, comprensible: para un país de dimensión continental (para cuyas élites políticas regionales el Mercosur tiene relevancia heterogénea) y con una modesta y asimétrica interdependencia con la región, los incentivos para proveer dicho liderazgo son reducidos. Por otro lado, aun si dicha "voluntad" existiera, su materialización práctica requeriría de recursos. Estos recursos pueden interpretarse de manera estrecha como recursos materiales o, de modo más amplio, como recursos contextuales o simbólicos. El tratamiento preferencial, la redistribución de recursos o la compensación de costos incurridos por terceros se cuentan entre los primeros. Entre los segundos puede señalarse la provisión de un ambiente que genere externalidades positivas para los socios, como la estabilidad macroeconómica o el crecimiento.¹⁷ En ninguno de estos campos Brasil ha contado con condiciones favorables para ejercer el rol esperado con eficacia.

En el caso de la CAN, si bien las relaciones de asimetría entre los miembros tienen diferencias con las que prevalecen en el Mercosur, no por ello la demanda de liderazgo es menos relevante. Durante mucho tiempo los com-

ponentes materiales de ese liderazgo fueron aportados por la bonanza petrolera de Venezuela; en su calidad de principal financiador de las instituciones comunitarias, Venezuela se convirtió *de facto* en el promotor de una "voz regional" en el proceso de integración. No obstante, las diferencias ideológicas y de intereses pusieron en evidencia proyectos estratégicos encontrados, tal como se reflejó en la decisión del gobierno venezolano de denunciar el Acuerdo de Cartagena.

Condicionantes de los procesos de integración en América del Sur en el nuevo milenio

Los procesos de integración que tomaron la forma de uniones aduaneras en América del Sur se encuentran en profunda crisis. Si bien todos avanzaron hacia la constitución de áreas de libre comercio, el objetivo de las uniones aduaneras está lejos de haberse alcanzado. En muchos países se advierte un profundo escepticismo sobre la conveniencia de avanzar en esa dirección y en algunos casos se ha optado por políticas que en la práctica cierran la puerta a las uniones aduaneras. Esto ha sido particularmente evidente en el caso de la CAN, la que prácticamente ha sucumbido bajo el peso de las tensiones creadas por las divergencias de intereses entre sus miembros. En efecto, los acuerdos de libre comercio de Perú y Colombia con Estados Unidos han hecho aún más remoto el camino hacia una unión aduanera entre los cuatro miembros remanentes de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), a menos que Bolivia y Ecuador optaran por seguir el rumbo adoptado unilateralmente por Perú y Colombia.

Los países del Mercosur no han tenido un desempeño mejor. La implementación de la unión aduanera ha sido por demás parcial y las negociaciones con terceros han avanzado poco y en muchos casos han sido fuente de discordia. Si bien el Mercosur mantuvo posiciones unificadas en las negociaciones del ALCA y en las desarrolladas con la Unión Europea, las divergencias de intereses fueron cada vez más intensas, como lo demuestran las recientes especulaciones en torno a un acuerdo de libre comercio entre Uruguay y Estados Unidos. Del mismo modo, el resultado de las negociaciones desarrolladas con otros miembros de la ALADI fue una red de acuerdos preferenciales bilaterales poco consistente con el espíritu de una unión aduanera.¹⁸ Si bien cuando estos acuerdos bilaterales agoten sus respectivos períodos de transición todos convergerán hacia preferencias plenas sobre el arancel de nación más favoreci-

da (existencia de preferencias fijas y excepciones nacionales seguirán siendo un obstáculo a la implementación efectiva de un AEC). En este contexto, el nuevo milenio ha traído novedades en el ambiente en el que se desenvuelven los procesos de integración en la región que hacen aún más difícil la opción por las uniones aduaneras. Estos cambios también plantean reservas sobre las perspectivas de otros procesos de integración actualmente en marcha, como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSAN).

El contexto internacional y el bilateralismo norteamericano

En los últimos años ha habido un cambio importante en el contexto externo en el que se desenvuelven los procesos de integración en la región. En la década del noventa la conclusión exitosa de la Ronda Uruguay, la creación de la OMC y la aparente desaparición del riesgo de formación de "fortalezas" comerciales regionales habían contribuido a mejorar el clima prevaleciente en el régimen de comercio internacional. Al menos por un tiempo, después del fin de la Ronda Uruguay la agenda de negociaciones comerciales internacionales pareció encaminarse hacia una cobertura y profundización en permanente aumento; en efecto, a los temas de comercio de servicios y protección de los derechos de propiedad intelectual tratados en la Ronda Uruguay se agregaron temas emergentes como el tratamiento de la inversión, la política de competencia y las normas ambientales y laborales. Por un tiempo, la perspectiva de una liberalización creciente y de la convergencia progresiva de los regímenes regulatorios nacionales pareció convertirse en el consenso dominante.

El optimismo generado por la conclusión de la Ronda Uruguay, sin embargo, ocultaba las crecientes dificultades enfrentadas por la gestión del proceso de integración global. En la base de dichas dificultades se encontraba la emergencia de "fricciones sistémicas" y los obstáculos crecientes para la convergencia regulatoria en áreas sensibles tradicionalmente vinculadas al plano de las políticas domésticas (la llamada agenda de la "integración profunda"). El ejemplo más evidente de éstas fue el fracaso de las negociaciones para un Acuerdo Multilateral de Inversiones en la OCDE. A estos obstáculos endógenos se sumó la competencia incrementada de algunos países en desarrollo, especialmente de nuevos actores de la economía internacional como China. La irrupción en el mercado global de estos nuevos competidores concentró la atención sobre las consecuencias de la creciente integración internacional sobre los mercados de trabajo, los niveles de vida y los es-

tándares regulatorios en los países desarrollados. Así, en muchos de ellos se extendió el temor de una convergencia regulatoria hacia patrones bajos y la sensación de amenaza a las normas sociales y los patrones culturales dominantes.¹⁹

En parte como reflejo de estas dificultades, a comienzos de la Ronda Uruguay el gobierno norteamericano ya había dado los primeros pasos en el camino de los acuerdos preferenciales, como un modo de avanzar su agenda de intereses comerciales preservando, al mismo tiempo, sus principales intereses defensivos. Este enfoque fue inaugurado por el acuerdo de libre comercio con Canadá firmado a fines de los ochenta y fue profundizado con el TLCAN a principios de los noventa. Paralelamente fue tomando forma explícita la estrategia de la "liberalización competitiva", explicada por un documento oficial de la Casa Blanca de la siguiente forma:

Hace cuatro años la administración Bush lanzó una nueva estrategia: promover iniciativas globales, regionales y bilaterales que se reforzén mutuamente [...] Al perseguir múltiples iniciativas de libre comercio, Estados Unidos ha creado una "competencia por la liberalización" promoviendo nuevas negociaciones comerciales globales, aumentando su influencia para impulsar nuevas negociaciones y resolver problemas, y estableciendo modelos exitosos en áreas como la propiedad intelectual, el comercio electrónico, el medio ambiente y el trabajo, y la lucha contra la corrupción.²⁰

Este mismo documento y declaraciones anteriores ya habían anunciado, asimismo, la decisión de vincular los criterios de selección de socios con consideraciones no-económicas (especialmente de seguridad).

En el Hemisferio Occidental la estrategia de la "liberalización competitiva" sepultó las negociaciones para un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). A ello también contribuyó decisivamente la intransigencia del Mercosur a aceptar la exclusión de temas de interés ofensivo y la resistencia de Brasil a aceptar la inclusión de temas de interés ofensivo para Estados Unidos (inversiones, compras gubernamentales, etc.) sepultó el proceso del ALCA. Así, después de ocho años de negociaciones, el ejercicio hemisférico se convirtió en una sucesión de iniciativas bilaterales que comenzó por los países de América Central y República Dominicana, y continuó con Perú, Ecuador, Colombia y Panamá. Esta estrategia ha tomado la forma de un bilateralismo asimétrico que llevó a acuerdos comerciales con países pequeños, construidos

sobre la base de la agenda y el *template* de negociación definidos con bastante discrecionalidad por Estados Unidos.

En América del Sur, la inclinación norteamericana a negociar acuerdos preferenciales con socios seleccionados tuvo un impacto desestructurante sobre los ya agónicos proyectos de unión aduanera. El efecto fue más visible en el caso de la CAN, donde Perú y Colombia concluyeron sendos acuerdos comerciales con Estados Unidos. En el caso del Mercosur, aun cuando la unión aduanera permanece formalmente en vigor, la opción de un acuerdo bilateral entre Uruguay y Estados Unidos ha ocupado un lugar prominente en la agenda subregional.

A partir de 2005, el ejercicio de un bilateralismo agresivo por parte de Estados Unidos se combinó con el estancamiento de la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales lanzadas en Doha en noviembre de 2001. Después de cinco años de intercambios infuctuosos, dichas negociaciones enfrentan muchas dificultades para avanzar, dando testimonio de la creciente complejidad tanto de la agenda de negociación internacional como de los procedimientos para llevarla adelante.

El nuevo ambiente ideológico

La desarticulación de los proyectos de integración tradicionales en América del Sur se ha agravado porque, en muchos países de la región, el nuevo siglo trajo consigo un ambiente de "cambio de época". Si bien las políticas de apertura no se han revertido completamente, en varios países prevalece una actitud más cautelosa sobre las bondades de la liberalización unilateral, hay resistencias crecientes a profundizar la liberalización preferencial y, en algunos casos, ha cambiado sensiblemente el ambiente para la inversión privada. En muchos de ellos la llamada "agenda del desarrollo" ha reemplazado lo que ahora es visto como una agenda que ha estado sesgada hacia la liberalización.

Pero este nuevo ambiente ideológico no está limitado a América del Sur. En efecto, también se extiende a los países desarrollados, donde las agendas domésticas y las llamadas políticas de "gestión de la globalización" han ganado renovada importancia.²¹ Incluso en Estados Unidos, un actor clave de las relaciones comerciales en el hemisferio, las reservas sobre los costos y beneficios de una mayor apertura quedaron de manifiesto cuando el Acuerdo de Libre Comercio con América Central y República Dominicana (CAFTA-DR) se aprobó por una mayoría ínfima de votos.

En América del Sur este cuadro "revisionista" comenzó a tomar forma después de una sucesión de crisis económicas a fines de los noventa. Gradualmente volvió a ganar influencia, en algunos países más que en otros, la preocupación con la "creación de capacidades endógenas" y las perspectivas más "nacionalistas". El resultado ha sido el reemplazo de la "convergencia liberal" de los años noventa por estrategias diversas –e incluso divergentes– de inserción internacional y políticas domésticas, lubricadas por un ciclo favorable de liquidez internacional y altos precios de las materias primas. Mientras que algunos países han intentado ampliar su integración a la economía internacional a través de acuerdos bilaterales y reformas propuesto por el *template* de Estados Unidos, otros se han resistido a profundizar la apertura comercial y a asumir nuevos compromisos en otras áreas. Por añadidura, esos países también rechazaron avanzar en negociaciones bilaterales con Estados Unidos. En América del Sur este grupo está integrado por la Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Es importante destacar, no obstante, que incluso entre los "heterodoxos" existen diferencias importantes de forma y contenido de las políticas. Mientras que en el caso de la Argentina ha habido un recrudecimiento del proteccionismo comercial y una desvinculación alejada de los mercados financieros internacionales, en los casos de Venezuela y Bolivia, los principales conflictos han girado alrededor del trato otorgado a las inversiones extranjeras (especialmente, aunque no exclusivamente, en el campo de la energía). Brasil, por su parte, ha seguido implementando políticas comerciales eminentemente defensivas (excepto las demandas formuladas en el área de la agricultura en la Ronda de Doha), al mismo tiempo que ha buscado consolidar, con poco éxito, un papel de liderazgo en la región a través de iniciativas que trascienden el Mercosur. En síntesis, el nuevo ambiente ideológico ha levantado más obstáculos a los proyectos de unión aduanera, en tanto ha profundizado las diferencias de intereses y visiones que existen entre los gobiernos.

Comercio e inversiones intrarregionales: una de cal y otra de arena

Un rasgo de las relaciones comerciales entre los países de la región en la última década ha sido su pérdida relativa de significación. Tal como se discutió en la sección 2, esta pérdida se dio en el marco de vínculos estructuralmente débiles. En la última década, el comercio intrarregional ha mantenido una importancia moderada para la mayoría de los países de América del Sur: en

2003-2004 las exportaciones intrarregionales representaban sólo el 18% de las exportaciones totales. A pesar de la recuperación de los últimos años, esta importancia se redujo en la última década: en el bienio 1995-1996 las exportaciones intrarregionales habían representado el 25% de las exportaciones totales de América del Sur (con un pico en 1996-1997). Esta retroacción en el peso relativo del comercio intrarregional es en buena medida explicada por el comportamiento de los países del Mercosur, los que perdieron relevancia como mercados de destino (la excepción es Bolivia, debido a sus exportaciones de gas natural). En efecto, la participación del Mercosur como destino de las exportaciones totales de América del Sur cayó del 15% en 1995-1996 a sólo el 8,8% en 2003-2004.

Cuadro 1. Exportaciones de América del Sur según principales regiones de destino

Región de destino	Exportaciones (mill de u\$s)				Participación promedio				Cambio (b/a)	
	1995-1996		2003-2004		1995-1996		2003-2004			
	1995	1996	2003	2004	mill	mill	u\$s (a)	%		
América										
del Sur	31,9	33,0	31,6	44,0	32,4	24,9	37,8	18,2	16,5	
Mercosur	18,7	20,4	15,2	21,2	19,5	15,0	18,2	8,8	-7,0	
CAN	7,2	6,8	7,4	11,6	7,0	5,4	9,5	4,6	35,8	
Otros	6,0	5,8	9,1	11,2	5,8	4,6	10,1	4,9	71,0	
Estados										
Unidos	28,5	34,4	45,6	58,7	31,5	24,2	52,2	25,1	65,9	
México	1,2	1,5	5,4	7,8	1,4	1,0	6,6	3,2	387,9	
Unión										
Europa	29,8	29,6	38,4	46,7	29,7	22,8	42,6	20,5	43,3	
Asia	21,4	21,4	30,6	41,1	21,4	16,5	35,8	17,3	67,4	
China	2,3	2,7	9,9	13,2	2,5	1,9	11,5	5,6	359,7	
Otros	19,1	18,7	20,7	27,9	18,9	14,5	24,3	11,7	28,64	
Resto										
del mundo	12,9	11,6	27,0	38,1	13,8	10,6	32,6	15,7	136,7	

Fuente: ALADI.

En contraste con estas tendencias del comercio intrarregional, China y México aumentaron notablemente su participación como mercados de destino, si bien que desde niveles relativamente bajos. Así, la participación de China pasó del 1,9% al 5,6%, y alcanzó el 11% en los casos de Chile y Perú. Como puede verse en el Cuadro 1, parte de este crecimiento se dio a expensas de otros mercados asiáticos. La participación de México en las exportaciones sudamericanas también creció rápidamente (de 1% en 1995-1996 a 3,2% en 2003-2004), especialmente para la Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y Colombia. Los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea tuvieron desempeños divergentes: mientras que el primero aumentó marginalmente su participación, en el caso de la UE ésta se redujo.

En resumen, la región en su conjunto y sus cinco mayores economías (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú) comparten tendencias convergentes, a saber: una reducción en la importancia del Mercosur y América del Sur y un incremento en la importancia de China, México y Estados Unidos como mercados de destino para sus exportaciones. Uruguay también participa de estas tendencias, con excepción del aumento en la importancia de China. Con diferencias de intensidad, también aumentó significativamente la participación del resto del mundo. Debido a su comparativamente elevada concentración de exportaciones en la región, Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay fueron los países que más resintieron estos cambios. La reducción en el peso del comercio intrarregional parece haber estimulado tendencias centrífugas: aun cuando el comercio intrarregional tiene una composición diferente por tipo de bienes que el comercio extrarregional, esto no parece haber sido suficiente para movilizar intereses empresariales favorables a una profundización de las relaciones.

La regresión de los flujos de comercio intra-regionales en la última década se ha acompañado de un dinamismo sin precedentes en el campo de las inversiones directas. Hasta hace pocos años el principal inversor sudamericano en la región era Chile (principalmente en el sector de servicios), al que más recientemente se agregó Brasil. Entre las principales razones de la inversión en el exterior de las empresas sudamericanas se encuentra la búsqueda de condiciones más estables de acceso a los mercados externos o a recursos naturales, así como el propósito de dar los primeros pasos en el proceso de internacionalización en un entorno próximo y accesible. Para las empresas sudamericanas la región es el principal destino de sus inversiones en el exterior. Así, de las veinte grandes empresas transnacionales brasileñas listadas en CEPAL, sólo tres no tenían operaciones en otros países latinoamericanos.⁴⁴ En el caso de

Chile también hay una fuerte concentración de las inversiones en la región: las diecisiete empresas chilenas identificadas por CEPAL tienen inversiones en América Latina.

La agenda planteada por el crecimiento de la inversión ha incorporado nuevos temas, pero de naturaleza particularmente sensible. En efecto, en ciertos casos las inversiones extranjeras se localizan en sectores sensibles como la energía o los servicios básicos, donde el potencial de conflicto con gobiernos con inclinaciones más intervencionistas es significativo. En los últimos años se han registrado conflictos abiertos entre inversionistas sudamericanos y gobiernos en países como Argentina, Bolivia y Venezuela. Muchas de estas inversiones carecen de un marco de protección extra-territorial porque uno de los principales inversionistas de la región (Brasil) se ha resistido a ratificar los acuerdos de protección de inversiones.⁴⁵ En un contexto caracterizado por la asimetría, el tema de la protección de las inversiones extranjeras tiene el potencial de generar polarización más que convergencia, reproduciendo a escala regional los conflictos típicos de las relaciones Norte-Sur. En síntesis, si bien el peso creciente de las inversiones intrarregionales puede convertirse en un incentivo importante para dar nuevo contenido a los procesos de integración, varias razones aconsejan ponderar su impacto con cautela.

La Comunidad Sudamericana de Naciones o la búsqueda de un denominador mínimo común

Los obstáculos endógenos para alcanzar el principal objetivo comercial de los proyectos subregionales de integración —la constitución de uniones aduaneras— junto con los factores analizados en la sección 3 han estimulado iniciativas nuevas o complementarias, como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSAN), la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) o la Alternativa Bolivariana para América Latina (ALBA). En esta sección revisamos brevemente los desarrollos recientes en el proceso de formación de la CSAN, procurando indagar en qué medida este proceso da respuestas a los dilemas identificados para la integración de América del Sur.

La idea de la integración sudamericana no es nueva. En la década del noventa esta propuesta fue impulsada por la diplomacia brasileña con entusiasmo directamente proporcional a la intensidad de la reticencia argentina para avanzar en el establecimiento de una unión aduanera en el Mercosur. En efecto,

to, el gobierno brasileño propuso la idea de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) en 1993, justo cuando en el gobierno argentino arrebia la oposición a adoptar un arancel externo común.²⁴ El mensaje era claro: dada la preferencia revelada de los negociadores brasileños por el formato de la unión aduanera, el rechazo argentino a adoptar un arancel externo común tendría un precio alto (la pérdida de la exclusividad en las preferencias de acceso al mercado brasileño). En la práctica, sin embargo, durante la década del noventa la iniciativa sudamericana registró pocos progresos debido a las dificultades de la agenda comercial bilateral entre los países del Mercosur y la CAN. El Mercosur sólo consiguió concluir acuerdos de libre comercio con Chile (1996) y Bolivia (1997), en tanto que las negociaciones con los miembros de la CAN se extendieron por años con pocos resultados. En abril de 1998 los miembros del Mercosur y la CAN se comprometieron a alcanzar un acuerdo transitorio de preferencias fijas que estaría en vigor hasta diciembre de 1999, momento en que comenzaría a regir un acuerdo de libre comercio. Este, sin embargo, sólo se alcanzó después de arduas negociaciones en el año 2003.²⁵ Los entendimientos firmados por el Mercosur y la CAN resultaron una matriz de doce acuerdos bilaterales (en el caso del Acuerdo de Complementación Económica Núm. 59-ACE 59) y de cuatro acuerdos bilaterales (en el caso del ACE 58). A diferencia de los acuerdos del Mercosur con Bolivia y Chile, los acuerdos con la CAN tampoco previeron la eliminación completa de aranceles, ya que un conjunto de "productos sensibles" mantuvieron un régimen de preferencias fijas.²⁶

Mientras la agenda comercial intrarregional avanzaba con dificultades, en el año 2000 el gobierno de Brasil convocó a la Primera Cumbre de Presidentes de los Países de América del Sur en Brasilia. En esa reunión se incorporó formalmente a la agenda económica subregional la cuestión de la infraestructura, lo que dio origen a fines de 2000 a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). El propósito de IIRSA fue la movilización de recursos y la cooperación para la construcción de ejes multinacionales de integración y desarrollo, los que deberían facilitar la conexión y disminuir los costos de transacción dentro la región. Un presupuesto básico de IIRSA fue que la constitución histórica de la infraestructura regional (influida decisivamente por el modelo primario-exportador o el énfasis en el mercado doméstico) había creado vínculos físicos débiles entre los países de la región, desalentando el desarrollo de relaciones comerciales más intensas.²⁷ IIRSA organizó el espacio sudamericano alrededor de diez ejes multinacionales que concentraran flujos de comercio reales y potenciales (Ejes de Integración

y Desarrollo). Sobre la base de una cartera de 335 proyectos por una inversión total estimada en cerca de US\$37,5 mil millones, los gobiernos seleccionaron 31 proyectos prioritarios a ejecutarse en el período 2005-2010 con inversiones equivalentes a US\$4,3 mil millones. Si bien IIRSA puso correctamente el énfasis en la cuestión de la infraestructura como un condicionante fundamental de la integración regional, el escaso tiempo transcurrido desde su lanzamiento hace difícil evaluar en qué medida su implementación resultará efectiva. Cerca de la mitad de los proyectos identificados (quince) involucra la participación de más de un país, lo que plantea demandas de coordinación para alcanzar los resultados esperados. Los restantes diecisésis proyectos son de carácter nacional, aunque trece de ellos afectan a otros países.

Además del tema de infraestructura, la más reciente iniciativa en el ámbito de la integración regional en América del Sur fue la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSAN) en diciembre de 2004. La CSAN está integrada por los países miembros del Mercosur y la CAN, además de Chile, Guyana y Surinam. Pocos meses después de haber sido creada, la CSAN se reunió por primera vez en Brasilia en septiembre de 2005. En esa oportunidad se definió una agenda de prioridades económicas y políticas amplia, que en el fondo traducía importantes divergencias en torno a los objetivos y métodos del proyecto. En la declaración final, y a pesar de las críticas del Presidente de Venezuela, la CSAN optó por fortalecer la "institucionalidad existente" en materia de integración regional (ALADI, CAN y Mercosur), identificando como un objetivo prioritario la convergencia de los procesos subregionales alrededor de un área de libre comercio sudamericana. Con ese objetivo, los presidentes decidieron crear en diciembre de 2005 una Comisión de Reflexión sobre la Integración Sudamericana, integrada por representantes personales de los primeros mandatarios. La Comisión recibió la atribución de producir un Documento de Reflexión antes de fines del año 2006. Dicho documento ("Un Nuevo Modelo de Integración en América del Sur: Hacia la Unión Sudamericana de Naciones") fue dado a conocer pocos días antes de la cumbre presidencial de Cochabamba, el 8 y 9 de diciembre de 2006.

El documento afirma que "la construcción de un nuevo modelo de integración no puede estar basada únicamente en las relaciones comerciales, sobre todo cuando es bien sabido que la región admite modelos distintos: Mercosur, CAN, CARICOM y Chile". Por esta razón, la Comisión sugiere que "los países de América del Sur, aun cuando deben seguir dando énfasis a la convergencia comercial, deberían buscar una integración económica y pro-

ductiva más amplia, así como formas de cooperación política, social y cultural". Este énfasis en una agenda más amplia fue un primer punto de inflexión con relación a los orígenes de la CSAN, cuando se destacó como un objetivo prioritario la constitución de un área de libre comercio sudamericana a través de la convergencia de los acuerdos subregionales existentes. En efecto, las conclusiones de la Comisión diluyeron el peso de los temas comerciales en la estrategia de integración, identificando otros campos de cooperación como la infraestructura, la energía, la complementación industrial y agrícola, el medio ambiente, el combate a la pobreza y a la exclusión social, el financiamiento para el desarrollo, los proyectos de integración fronteriza, la seguridad, la educación y la cultura, y la ciencia y la tecnología. En total, el documento de la Comisión de Reflexión identificó treinta y cuatro objetivos, lo que dio al texto un sentido poco práctico y reveló una cierta dificultad para identificar prioridades.²⁸

La segunda inflexión, producto del trabajo de la Comisión, fue la propuesta de fortalecimiento de la arquitectura institucional de la CSAN. En efecto, en su concepción original el proyecto de la CSAN debía apoyarse en la institucionalidad existente. Por el contrario, en la visión de la Comisión la convergencia de los esquemas de integración vigentes no garantizaría por sí sola la solidez y rapidez necesaria para la consolidación de la Comunidad. Si bien en una versión preliminar del documento se consignaba la propuesta de establecer un embrión de Comisariado, en el documento final sólo se sugirió la creación de una Comisión de Coordinación con una Secretaría Permanente. En el documento también se incluyó la propuesta de crear un Observatorio Social de América del Sur y de promover una convergencia gradual de los parlamentos subregionales en un espacio parlamentario sudamericano. Dada la ambición de las medidas recomendadas, el documento también sugirió la conveniencia de negociar un tratado fundacional constitutivo de la Comunidad Sudamericana de Naciones que apunte a la futura creación de una Unión Sudamericana.

En la Declaración de Cochabamba los presidentes aprovecharon muchas de las recomendaciones de la Comisión de Reflexión, pero fueron cautelosos en otras (como las referidas al campo institucional). La propuesta de tratado fundacional tuvo poco apoyo optándose, en su lugar, por la constitución de una Comisión de Funcionarios de Alto Nivel encargada de implementar las decisiones, coordinar las iniciativas existentes y formular propuestas en el marco de los grandes objetivos regionales y acciones de impacto inmediato. También se crearon tres grupos de trabajo dedicados a los temas de energía,

infraestructura y políticas sociales, además de un grupo de trabajo temporal sobre financiamiento del desarrollo. Para apoyar los trabajos de la Comisión de Funcionarios y de los grupos de trabajo se creó una Secretaría *Pro Tempore* con sede en Río de Janeiro durante el primer año.²⁹ La Declaración de Cochabamba también dejó de lado algunas ideas concretas, como la propuesta venezolana de creación de un Banco de Desarrollo del Sur, inclinándose en su lugar por la realización de estudios para la constitución o adaptación de instrumentos financieros de desarrollo con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF).³⁰ La declaración presidencial tampoco se refirió a la creación del Observatorio Social y, en el plano legislativo, sólo se invitó a los parlamentos del Mercosur, CAN, Chile, Guyana y Surinam a trabajar en favor del establecimiento de un espacio parlamentario sudamericano.

Tomando como base la extensa lista de objetivos propuestos por la Comisión, los Jefes de Estado seleccionaron quince temas para su tratamiento por la Comisión de Funcionarios de Alto Nivel.³¹ La diversidad de prioridades resultante ha cristalizado la postergación de la agenda propiamente comercial, tal como ya se advirtiera en el contenido del documento original de la Comisión de Reflexión. Esta posición es resultado de un diagnóstico crítico sobre las reformas económicas y las experiencias de integración de la década del noventa, caracterizadas como excesivamente concentradas en el plano puramente comercial. De acuerdo a esta interpretación, esos procesos habrían dejado de lado temas relevantes como el de las asimetrías estructurales y la dimensión productiva y de desarrollo. Este diagnóstico apunta correctamente algunos de los obstáculos que han enfrentado los procesos de integración en la región, pero no identifica adecuadamente una nueva metodología para enfrentarlos, tomando nota de las restricciones endógenas existentes y del nuevo contexto para la integración regional en América del Sur. Como en otros momentos de la historia, la "politización" de la agenda de la integración regional parece haber sido el camino elegido para evitar encarar abiertamente los problemas planteados por las diferencias de intereses y las sensibilidades comerciales que preocupan a cada uno de los participantes.

De hecho, la "pérdida de foco" ha sido una característica reiterada de los procesos de integración en América del Sur, lo que ha contribuido a hacerlos crecientemente irrelevantes desde el punto de vista de su impacto económico. Si la integración regional es concebida como un instrumento para promover los proyectos nacionales de desarrollo, un criterio fundamental para la construcción de la agenda debería ser la identificación del aporte que la integración económica puede hacer y de los instrumentos concretos para hacerla

efectiva. Mientras que en algunas áreas los beneficios de la integración y los instrumentos de promoción son claros (como en materia de integración física, energía e integración fronteriza), en otras (como la coordinación de las políticas sociales) no se advierten instrumentos o mecanismos regionales que puedan contribuir efectivamente a la reducción de la exclusión social, a no ser por los efectos indirectos sobre el desarrollo regional.

En resumen, el desarrollo reciente de la CSAN sugiere que las posiciones nacionales en relación a los objetivos, métodos y prioridades del proceso de integración subregional revelan marcadas (y eventualmente irreconciliables) divergencias que resultan de la distinta funcionalidad política que se adjudica al proceso. En la mayoría de los casos el resultado parece haber sido la "politicización" —no siempre convergente— del proyecto de integración subregional. Un caso claro es el de Venezuela, cuyo gobierno ha buscado privilegiar consideraciones políticas, sociales, ideológicas y militares a través de propuestas de integración energética con fuerte participación de empresas públicas. En este marco, los componentes tradicionales de la integración comercial han sido re-categorizados como de importancia secundaria.

Para otros gobiernos, como los de Chile, Perú y Colombia, el proyecto sudamericano también se ha convertido en una oportunidad para equilibrar y moderar el balance político en la región. Esto los ha llevado a adoptar una actitud pragmática en procura de que las negociaciones y acuerdos alcanzados no creen restricciones para la implementación de las opciones nacionales de integración internacional. Aunque por distintas razones, para estos gobiernos el espacio sudamericano también se ha convertido en cierto modo en un ámbito de acción política más que de integración económica.

El gobierno argentino también ha "leído" el proceso sudamericano en clave política. Tradicionalmente, la diplomacia argentina tuvo una actitud poco entusiasta frente a las propuestas de integración sudamericana. En particular, la CSAN fue vista como un ámbito para potenciar la influencia regional brasileña en desmedro de la relación bilateral con la Argentina y el Mercosur. En consecuencia, la Argentina ha participado a regañadientes de la CSAN y, al mismo tiempo, ha desarrollado una estrategia paralela de vínculos pragmáticos con países individuales, como Venezuela y Bolivia (centrada en los temas energéticos) y Brasil (centrada en la protección de sectores industriales sensibles).

Paradójicamente, Brasil ha quedado prácticamente como el único actor regional para el cual el proyecto sudamericano conserva una doble vertiente política-estratégica y comercial. No obstante, la posición del gobierno brasileño en los últimos años ha sido la de no presionar por mayores concesiones

comerciales, tomando nota de las tensiones existentes entre los participantes. El gobierno de Brasil comparte con otros de la región el énfasis en los aspectos de infraestructura y energía, pero ha intentado reducir el acento fuertemente ideológico que le han impreso al tema otros gobiernos, como el de Venezuela. Por otra parte, el mantenimiento de un mínimo de cohesión regional lo ha obligado a efectuar "concesiones" a otros países que ponen en un segundo plano los intereses comerciales inmediatos.³² El resultado de esta agregación de intereses divergentes ha sido un "mínimo común denominador" que ha implicado una pérdida de "contenido económico efectivo" por parte de los proyectos de integración. En este sentido, todo parece indicar que la CSAN ha reproducido las mismas dificultades y los mismos métodos de construcción de consenso que provocaron el estancamiento de los esquemas subregionales de integración.³³

Escenarios para América del Sur: ¿integración o fragmentación?

Las perspectivas del proceso de integración sudamericano estarán fuertemente condicionadas por las restricciones que emanan del cuadro que se describió en las secciones 2 y 3 de este trabajo. Este cuadro de condicionantes choca con las demandas de un proceso de integración sustitutivo, cuya cobertura y complejidad han aumentado con el paso del tiempo. El bajo grado de interdependencia, los resultados de los proyectos de unión aduanera de la década del noventa y la emergencia de divergencias crecientes en las estrategias de inserción internacional de los países de la región indican que el único modelo factible es el del área de libre comercio. En este contexto, el camino más recomendable parecería ser el de la profundización de la liberalización tarifaria en los acuerdos existentes y la negociación de reglas comunes en aquellas áreas esenciales para el funcionamiento de un régimen de libre comercio (especialmente reglas de origen, salvaguardias y defensa comercial). Esta agenda no depara una tarea sencilla: en la actualidad conviven en América del Sur once acuerdos de libre comercio que se desdoblan en cuarenta y cinco relaciones bilaterales y noventa cronogramas de desgravación.³⁴ Según ALADI-Mercosur-CAN³⁵ (2006) en el año 2018 el grado de liberalización arancelaria entre los países de la CAN y el Mercosur alcanzaría entre 65% y 95%, según se considere el valor del comercio o el número de líneas tarifarias. Para todas las relaciones bilaterales, en 2018 el comercio libre de aranceles alcanzaría el 93% y el 77%, dependiendo si se considera el número de ítems cubiertos o el valor de las exportaciones, respectivamente.

El análisis de las concesiones intercambiadas revela que los países de la región han tendido a liberar productos con aranceles de importación inferiores al promedio, mientras que han mantenido protegidos los bienes sobre los que aplican aranceles elevados. Esta práctica ha reducido sustancialmente el valor de las concesiones intercambiadas y sugiere que el potencial para el aumento del comercio intra-regional es aún significativo. En efecto, según ALADI (2001) las excepciones o productos con preferencias condicionadas (cuotas, reglas de origen específicas, etc.) en los acuerdos administrados por este organismo incluyen productos relevantes para el comercio intra-regional como el azúcar y los cereales, los textiles y productos de la industria de la confección, los productos del sector automotriz, los del sector químico y petroquímico y las materias primas plásticas. Este cuadro es particularmente notable cuando se toma en consideración que algunos países sudamericanos (como Chile, Perú y Colombia) ya negociaron acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea en los que en algunos casos realizaron concesiones más amplias que en la esfera subregional. Los acuerdos sudamericanos también se caracterizan por reglas y disciplinas comerciales que no han avanzado sustancialmente con relación a los entendimientos existentes en el plano multilateral. Estas disciplinas son aún menos relevantes por lo que toca a temas no directamente relacionados con el comercio de bienes, como el comercio de servicios, el tratamiento de las inversiones o las compras gubernamentales. Esta diferencia de cobertura también distingue los acuerdos sudamericanos de los que algunos países de la región han firmado con socios extra-regionales.

La creación de un mercado regional libre de aranceles es un objetivo especialmente relevante para las economías pequeñas de la región. En efecto, cuando estos países se enfrentan con esquemas de integración incompletos o imperfectos no logran capturar todos los beneficios de la ampliación de los mercados, especialmente por lo que se refiere a la atracción de inversiones que, *ceteris paribus*, tenderán a localizarse en los mayores mercados, distorsionando la distribución de costos y beneficios y reforzando las asimetrías estructurales preexistentes. Sin embargo, el acceso efectivo a mercados ampliados requiere no sólo de un tratamiento arancelario adecuado, sino también del desarrollo de inversiones en infraestructura que conecten a los diferentes países y regiones. La deficiencia de infraestructura en la región es particularmente importante en el sector de transporte y logística, y su corrección puede ayudar a reducir las disparidades regionales de ingreso y a maximizar el acceso a las oportunidades abiertas por la ampliación de los mercados, siempre que se tomen explícitamente en consideración los impactos regionales y sobre el de-

sarrollo de los proyectos. El marco apropiado para el tratamiento de los temas de infraestructura es IIRSA. No obstante, aún es prematuro formular una evaluación sobre su desempeño. Como en otras dimensiones de la integración, también en el área de infraestructura el desafío de incorporar una dimensión regional a las agendas de política es en buena medida una tarea pendiente.

El tema de la integración energética ha ido ganando relevancia en los últimos años. La región tiene una disponibilidad favorable de recursos energéticos renovables y no-renovables, lo que le otorga una considerable ventaja comparativa.³⁶ Sin embargo, los sistemas energéticos nacionales son vulnerables a cambios políticos e ideológicos y los vínculos internacionales en la región no pasan de acuerdos bilaterales sometidos a elevados riesgos políticos y comerciales. El resultado ha sido un bajo grado de integración energética a pesar de las evidentes complementariedades, un alto grado de "politicización" de este componente de la agenda y conflictos recurrentes.³⁷

La cuestión energética se liga con otro tema sensible emergente en la agenda subregional, a saber: el notable crecimiento experimentado por los flujos intraregionales de inversión y la perspectiva de que dicho proceso se intensifique en los próximos años. Prácticamente todos los países sudamericanos han firmado acuerdos bilaterales de protección de inversiones con Estados Unidos y los países europeos que otorgan importantes garantías a los inversionistas extranjeros, pero en muchos casos esas garantías no se otorgan a los inversores de la región.³⁸ En un momento en que los acuerdos bilaterales de inversión están bajo una fuerte crítica en todos los ámbitos, el desarrollo de un modelo alternativo podría cumplir una función constructiva y estimular las inversiones intra-regionales. Un acuerdo de este tipo podría incluir disposiciones para limitar la competencia en la atracción de inversiones entre los países de la región, generando efectos positivos sobre el tratamiento de las asimetrías.

Finalmente, dada la experiencia del pasado, el tratamiento del tema de las asimetrías en los procesos de integración sudamericanos parece constituir un requisito necesario para reducir las resistencias a la liberalización y aumentar la legitimidad doméstica de los procesos. Este tema ha recibido muy poca atención en los procesos subregionales debido a la escasez de recursos para emprender actividades de redistribución y a la resistencia a reducir la discrecionalidad de ciertas políticas nacionales (como las ayudas estatales). El resultado fue una reversión en los procesos de apertura y el restablecimiento de la fragmentación de mercados a través de instrumentos *ad hoc*.

En todos estos campos la CSAN tendría una importante contribución para hacer. No obstante, en las condiciones actuales los exigentes requisitos

para la materialización de este escenario no parecen estar presentes. La experiencia reciente de la CSAN y las dificultades que la precedieron en los acuerdos subregionales anticipan fuertes obstáculos y escasos incentivos para avanzar en la dirección de una agenda económica regional más sustancial. En este contexto, su sustitución por una agenda amplia y difusa que identifique objetivos "políticamente correctos" sin instrumentos económicos precisos parece ser la trayectoria más probable, replicando los precedentes conocidos. Por consiguiente, el escenario previsible para América del Sur es uno de fragmentación persistente y consolidación de estrategias diferenciadas de inserción internacional. En este marco, la subregión pasaría a ocupar un lugar cada vez más secundario en las estrategias económicas internacionales de varios de sus países. Así, el ámbito de la integración sudamericana quedaría limitado a un foro de intercambio diplomático de cada vez menor relevancia económica. Este contexto de desarticulación y divergencia podría agravar la politización de las opciones de política comercial, infraestructura y energía, así como de los objetivos y métodos de los procesos de integración sobrevivientes.

Notas

¹ Para un análisis temprano de las características del "nuevo regionalismo" en América Latina, véase Roberto Bouzas y Jaime Ros, "The North-South Variety of Economic Integration: Issues and Prospects for Latin America", en Roberto Bouzas y Jaime Ros (eds.), *Economic Integration in the Western Hemisphere*, Notre Dame, Notre Dame University Press, 1994. Un par de años antes Bhagwati (1992) había bautizado esta nueva oleada como "segundo regionalismo", véase Jagdish Bhagwati, "Regionalism and Multilateralism: An Overview", en Jaime De Melo y Arvind Panagariya (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

² Para un ejemplo véase BID, *Alrededor de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*, Washington DC, BID, 2002; y Willfred J. Ethier, "The New Regionalism", *The Economic Journal*, vol. 108, julio, 1998.

³ Para un análisis más detallado, véase Roberto Bouzas, "Aspectos estratégicos en las negociaciones del Mercosur", en Antoni Estéyadentxu y Catalina Robert (eds.), *LatAmérica sin Barreras. Negociaciones Comerciales de Acceso a Mercados*, Washington DC, BID, 2001.

⁴ Para una discusión más detallada, véase Patricia Meller, "The Political Economy of Chilean Trade Policy: A Review", en Roberto Bouzas (ed.), *Domestic Determinants of National Trade Strategies*, París, Chaire Mercosur de Sciences Po, 2006.

⁵ Para una discusión exhaustiva de las ideas y venidas en el proceso de liberalización y formación de una unión aduanera en la CAN, véase Ángel María Casas Grajeda, *Integración regional y desarrollo en los países andinos*, Quito, Corporación Editora Nacional, cap. 4, 2005.

⁶ Veinticinco puntos porcentuales corresponden a importaciones para las cuales el AEC es igual a cero. Por consiguiente, sólo un 10% de las importaciones totales se gravan con aranceles positivos iguales al AEC.

⁷ La centralidad de las consideraciones político-ideológicas se pusieron de manifiesto en el hecho de que la incorporación de Venezuela dejó pendiente de resolución "detalles técnicos" como los cronogramas de desgravación del comercio intra-regional y de adopción del AEC.

⁸ Véase Roberto Bouzas, "Instituciones, asimetrías e integración profunda", trabajo presentado en el seminario Profundización del Mercosur y el Desafío de las Disparidades, Río de Janeiro, 6 y 7 de julio de 2005. Disponible en línea: www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_Intal_2005_09_Bouzas2.pdf

⁹ Véase Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

¹⁰ Tanto en el Mercosur como en la CAN la intensidad de la interdependencia es bastante más alta en ciertos rubros del intercambio, en particular en el comercio de productos manufacturados (donde el peso del mercado regional es muy superior al promedio). Sin embargo, la evidencia indica que los incentivos generados por este hecho han sido relativamente débiles. Algunas razones pueden ser la existencia de condiciones ventajosas para este comercio con independencia de la marcha de las uniones aduaneras (para buena parte del comercio intra-firma, por ejemplo, las preferencias concedidas en el marco de la ALADI o de los acuerdos de libre comercio pueden resultar suficientes) o las dificultades para organizarse efectivamente que enfrentan las pequeñas y medianas empresas que participan más activamente del comercio intra-regional.

¹¹ Véase Secretaría General de la Comunidad Andina, *Comunidad Andina: avances y perspectivas*, GS/DI 800, 2000.

¹² Véase INTAL-BID, *Andean Report 2002-2004*, Buenos Aires, INTAL-BID, 2005.

¹³ De hecho, el gobierno de Colombia fue uno de los más activos propulsores de la decisión que permitió a los países de la CAN realizar negociaciones bilaterales con terceros y que motivó la denuncia venezolana del Acuerdo de Cartagena.

¹⁴ La relevancia de la hipótesis de formación endógena del AEC en el Mercosur la confirman Olarreaga y Solóaga. Trabajos más recientes como el de Venables respaldan la hipótesis de que una unión aduanera entre países que comparten ventajas comparativas similares beneficiará a aquellos países con ventajas comparativas intermedias a expensas tanto de sus socios comerciales como del resto del mundo. Entre los miembros de la unión aduanera, la mayor parte la llevarán aquellos socios que tienen ventajas comparativas extremas o muy concentradas en ciertos sectores de la producción. Véase Marcelo Olarreaga e Isidro Solóaga, "Endogenous Tariff Formation. The Case of Mercosur", *World Bank Economic Review*, vol. 12, 1998; y Anthony Venables, "Winners and Losers from Regional Integration Agreements", *The Economic Journal*, vol. 113, 2003.

¹⁵ Bolivia incluso obtuvo una dispensa de la CAN para celebrar un acuerdo de libre comercio con Mercosur en 1996, violando en la práctica el espíritu de una unión aduanera.

¹⁶ Paradójicamente, tratándose de un mecanismo bilateral, el MAC no alcanza a Uruguay y Paraguay.

¹⁷ Los ejemplos de la "estabilidad macroeconómica" o la "solidez de la moneda" ilustran el tipo de condiciones contextuales o simbólicas que contribuyeron a que Alemania ejerciera un rol de liderazgo en el proceso de integración europea, especialmente en las dos últimas décadas.

¹⁸ En los únicos casos en los que el Mercosur negoció acuerdos de libre comercio como un bloque con terceros fue con Chile y Bolivia, a mediados de la década del noventa.

¹⁹ La no renovación por parte del Congreso al Ejecutivo norteamericano de la autorización para negociar acuerdos comerciales por la "vía rápida" y el fracaso de la Reunión Ministerial de la OMC en Seattle en diciembre de 1999 son otros indicadores del malestar prevaleciente.

²⁰ Véase USTR, *Trade Policy Agenda*, febrero, 2005.

²¹ Véase Sandra P. Ríos y Pedro Da Motta Veiga, "América do Sul: A Integração Pode Sobreviver ao Nacionalismo Econômico?", *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.º 88, julio-septiembre, 2006.

²² Los datos de CEPAL no discriminan regionalmente por América del Sur. Véase CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2005*, Santiago de Chile, 2005.

²³ Paradójicamente, la posición de Brasil parece dominada inicialmente por una perspectiva Norte-Sur poco ajustada a la realidad prevaleciente de grandes empresas con importantes intereses en el exterior.

²⁴ El entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo, se oponía firmemente al proyecto de unión aduanera resintiendo la pérdida de autonomía para la política comercial que ello implicaba.

²⁵ En junio de 2003 se firmó un acuerdo de libre comercio Mercosur-Perú (ACE 58) y en diciembre de ese mismo año otro entre el Mercosur, Colombia, Ecuador y Venezuela (ACE 59). Estos acuerdos entraron en vigor en el año 2005.

²⁶ Véase Lia Valls Pereira, "Os Acordos Sul-Sul firmados pelo MERCOSUL: uma Avaliação sob a Ótica Brasileira", *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.º 86, enero-marzo, 2006.

²⁷ Según Mesquita Mogoira, cuando se analiza la composición de los costos de transacción del comercio intrarregional se constata que los costos de transporte son un componente mayor de los costos totales que los aranceles efectivamente pagados. Véase Mauricio Mesquita Moreira, "Trade Costs and the Economic Fundamentals of the Initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA)", Working Paper 30, INTAL-ITD, mayo, 2007.

²⁸ Entre éstas se encuentran propuestas tan variadas como la promoción de un Nuevo Contrato Social Sudamericano, la definición de metas sociales compartidas, la creación de una Universidad Sudamericana, la articulación de las políticas energéticas nacionales, la interconexión entre el Pacífico y el Atlántico, la integración de cadenas productivas, la integración financiera, la creación de una Junta Sudamericana de Defensa, la promoción de una política migratoria sudamericana y la lucha contra la corrupción.

²⁹ La organización institucional de la CSAN quedó constituida por: a) Las reuniones anuales de los Jefes de Estado y Gobierno; b) las reuniones semestrales de Cancilleres; c) las reuniones ministeriales sectoriales; d) la Comisión de Funcionarios de Alto Nivel; y d) la Secretaría *Pro Tempore*.

³⁰ Como un indicador de las divergencias existentes, los gobiernos de Venezuela y la Argentina (acompañados por los de Bolivia y Ecuador) siguieron avanzando en la idea de crear un banco regional de desarrollo. El gobierno de Brasil, inicialmente reticente a la iniciativa, ha participado de esas reuniones como observador y, más recientemente, comprometido su membresía. El destino de esta iniciativa, sin embargo, es aún incierto.

³¹ La lista de temas incluye la convergencia institucional; el desarrollo económico y la generación de empleos; la integración comercial; la integración energética; la integración de la infraestructura para el transporte y las comunicaciones; las asimetrías; la integración productiva;

la innovación, la investigación y el desarrollo; las tecnologías de información y comunicación; los mecanismos sudamericanos de financiamiento; la agenda social sudamericana; el medio ambiente; la ciudadanía sudamericana; la identidad cultural; y la participación ciudadana en el proceso de integración.

³² En este sentido pueden interpretarse el contenido de los acuerdos de libre comercio firmados con los países de la CAN, la aceptación de la Cláusula de Adaptación Competitiva en las relaciones bilaterales con Argentina y las promesas de tratamiento preferencial para Paraguay y Uruguay en el ámbito del Mercosur.

³³ A mediados de abril de 2007, con ocasión de la Primera Cumbre Energética Sudamericana, la Comunidad Sudamericana de Naciones fue reemplazada por la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR).

³⁴ Entre los once acuerdos hay diez Acuerdos de Complementación Económica en el ámbito de la ALADI, incluyendo el Mercosur y la CAN. Para efectos del análisis se considera a Venezuela como miembro de la CAN, ya que las relaciones entre este país y el Mercosur se regían por el ACE 59 hasta enero de 2014, cuando está previsto el fin del período de transición para la incorporación de Venezuela al Mercosur.

³⁵ Véase ALADI/Mercosur/CAN, "Convergencia comercial de los países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones: Aranceles y Comercio en Sudamérica: análisis de la convergencia hacia el libre comercio", 2006. Disponible en línea: http://www.mercosur.int/portal%20intermediario/es/publica/doc_temp_archivos/Convergencia%20Defensiva%20comercial.pdf

³⁶ Véase Adilson de Oliveira, "Sostenibilidad energética en América del Sur: el rol brasileño", trabajo presentado en el seminario "Conocimiento para una integración exitosa en Sudamérica: mercados, gobiernos e IED", Buenos Aires, 17 de octubre, 2006.

³⁷ Los modestos resultados de la Primera Cumbre Energética Sudamericana, que se reunió en la isla Margarita a mediados de abril de 2007, son un testimonio de estas dificultades.

³⁸ Un caso paradigmático es el de Brasil, cuya posición tradicional ha sido la de no ratificar ningún acuerdo bilateral de inversiones. Dada la creciente inversión directa en el exterior de empresas brasileñas, en muchos casos en áreas y países de elevado riesgo político y comercial, esta postura está destinada a modificarse.

Toldos +
Verdeecho



MERCOSUR: memorias y comentarios

Aunque el Mercosur tomó un fuerte impulso en los últimos años, su historia es mucho más larga y bastante menos conocida. Aquí, los distintos pasos que llevaron a la creación del Mercosur, relatados por uno de sus protagonistas.

Con el Tratado de Roma 1957 nace lo que hoy se conoce como Unión Europea. Saliendo de la posguerra, en plena guerra fría, con el poderío militar soviético presionando en sus fronteras y deseosos de aumentar su capacidad negociadora frente a la superpotencia amiga, los europeos comprenden que ha llegado la etapa del "continentalismo" y que sólo en "comunidad" pueden volver a tener peso en el concierto internacional.

América Latina percibe también la conveniencia de aproximarse a sí misma. Poco después, el 18 de febrero de 1960 se firma en



Archivo Agencia TELAM

Montevideo el Tratado que establece la ALALC, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Su objetivo: en doce años, ampliado a veinte en 1969, se llegaría al libre comercio. El optimismo que dio nacimiento a la ALALC fue paulatinamente corroído por las complejas realidades políticas, económicas y sociales del continente latinoamericano. La ALALC pierde poco a poco su impulso inicial y veinte años después los países miembros deciden proceder a su revisión.

En consecuencia, el 12 de agosto de 1980 se firmó el Tratado de Montevideo que constituye la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI- nuevo intento de renovar los bríos del proceso de integración regional. La ALADI introdujo una novedad muy positiva: la creación de los Acuerdos de Alcance Parcial, que al reconocer las diferentes realidades socio-económicas al interior del continente, permitió muchos avances en la multiplicación del comercio intrazona. Asimismo, la ALADI ha tenido un papel clave -antes de cara al GATT y ahora ante la OMC-, pues preserva a la región de la extensión extrazona de la cláusula de la nación más favorecida, garantizando asimismo la estructura jurídica que brinda hasta hoy sustento a la integración regional y que continúa siendo de suma utilidad a estos efectos.

La etapa ALALC-ALADI estuvo enmarcada por la inestabilidad política del subcontinente y en muchos casos, especialmente en nuestra subregión, por prolongadas dictaduras militares que lejos estaban de brindar un marco adecuado para el avance del

proceso de integración regional. Era evidentemente muy difícil que la integración económica pudiera avanzar sin la vigencia de regímenes democráticos en los principales países de América Latina.

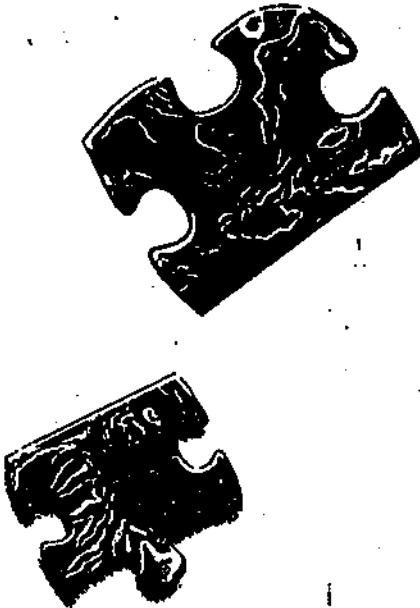
Llegamos así a la Declaración de Iguazú: el 30 de noviembre de 1985, los Presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney consagran el abandono de la rivalidad y la desconfianza como característica central de la relación bilateral (ocasionalmente salpicada por intentos de acercamiento: Perón y Frondizi con Vargas y Kubitschek respectivamente), reemplazándola por la cooperación y la integración como proyecto conjunto de Argentina y Brasil. La eliminación de las hipótesis de conflicto fue un corolario central de este proceso. Comienza una nueva etapa en las relaciones bilaterales que tendrá un fuerte impacto positivo en toda América Latina y, en especial, en el proceso de integración regional. En lo que va a significar el comienzo de un verdadero cambio cultural para sus dirigencias y sus pueblos, Argentina y Brasil deciden construir una alianza estratégica.

Nace así el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil a través del cual se instauraron veinticuatro Protocolos que establecían mecanismos negociados de desgravación arancelaria. Los más relevantes fueron bienes de capital, trigo, industria de la alimentación, empresas binacionales e industria automotriz. Por primera vez, dos países limítrofes pero con muy bajo comercio entre ellos, comenzaron a pensar en expandir el intercambio y complementarse económicamente.

Guillermo Hunt

Hunt es miembro del Cuerpo Diplomático, actualmente Director General de Política Latinoamericana Bilateral de la Cancillería. Durante las negociaciones que dieron origen al Mercosur se desempeñó como Director del Programa de Integración con Brasil y a partir de 1991 como Director de Mercosur.





Este concepto de complementación económica fue central en el nacimiento de los Protocolos y luego en el Tratado de Asunción que crea el Mercosur. Se consideraba que Argentina y Brasil tenían un aparato productivo que facilitaría dicha complementación.

La llegada al gobierno de los Presidentes Menem y Collor introduce una nueva aceleración en el proceso de integración, principalmente en la desgravación arancelaria. El 6 de julio de 1990 se firma el "Acta de Buenos Aires", que da inicio a las negociaciones que culminarán poco después con la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 y la incorporación de Uruguay y Paraguay al camino iniciado por Argentina y Brasil. En Argentina, el Congreso aprobó por unanimidad en el Senado y amplísima mayoría en Diputados, el Tratado de Asunción.

¿Por qué se llamó Mercosur?

En una larguísima mesa del Palacio San Martín, poblada en su totalidad por los negociadores de los cuatro países, al concluir las negociaciones y poco antes de iniciar los borradores, alguien preguntó cómo habría de llamarse este Tratado de Integración. La discusión se generalizó de la manera más desordenada posible, hasta que el representante de Paraguay dijo tener la respuesta: Mercado Común del Sur, MERCOSUR. Por decisión unánime, el nombre de esta nueva esperanza de integración en América Latina habría sido adoptado.

¿Creación de comercio o desvío de comercio?

Economistas afines al llamado "Consenso de Washington" ponían en duda el Mercosur desde sus comienzos con el argumento que sólo se estaba creando un mecanismo que habría de lograr un incremento de comercio intrarregional a costa del comercio con el resto del mundo, es decir, un simple desvío de comercio. El objetivo del Mercosur era no sólo desviar comercio sino también facilitar la creación de comercio y los datos del intercambio desde sus inicios a la fecha demuestran que ésto fue lo que sucedió. El fenomenal aumento del comercio intrarregional incorporó nuevos productos a las exportaciones de sus socios, en especial manufacturas de origen industrial que constituyeron el corazón de la creación de comercio.

¿Se trata sólo de más comercio?

Cabe recordar que el objetivo del Mercosur no era simplemente aumentar el comercio en calidad y cantidad, sino brindar las condiciones para que la escala ampliada del espacio regional facilitara un aumento de la productividad de nuestras economías y de su competitividad internacional. Ante la globalización inequitati-

Ouro Preto y la "primavera" del Mercosur

El Protocolo de Ouro Preto fue acordado en diciembre de 1994 y a partir del 1º de enero de 1995 comenzó a regir la unión aduanera, logro no menor en una región acostumbrada a las postergaciones sucesivas en sus esfuerzos por la integración. En Ouro Preto se reforzaron las instituciones del Mercosur con la incorporación de la Comisión de Comercio y el Foro Consultivo Económico y Social y la elevación del *status* de la Comisión Parlamentaria Conjunta y de la Secretaría Administrativa. Fue todo lo que se pudo conseguir pues Brasil continuó con su posición reticente a una mayor institucionalización del Mercosur. Ouro Preto consagró asimismo la personalidad jurídica de derecho internacional del Mercosur, facilitando así su vinculación con terceros países y organismos internacionales.

Cuando se firmó Ouro Preto, el Plan Real ya había estabilizado y dinamizado la economía brasileña, abriendo paso a la "primavera" del Mercosur, etapa que va desde inicios del Plan Real hasta la devaluación brasileña de enero de 1999, durante la cual la recuperación del nivel de actividad simultáneamente en Brasil y Argentina, así como la convergencia de sus tipos de cambio, dieron un fuerte empuje al intercambio comercial que creció sostenidamente durante esos años. Lamentablemente la Argentina no aprovechó este período para presionar por más y mejores instituciones, cuando el crecimiento del comercio en ambos sentidos

va que recorría el planeta, el espacio integrado debía obrar como un imán para las inversiones y una plataforma para aumentar la capacidad de nuestras empresas de competir con el mundo. Obviamente, objetivo cumplido parcialmente y desigualmente al interior del Mercosur, hecho que seguramente tiene más que ver con las políticas económicas aplicadas por cada país socio entre 1991 y fines del 2001, que por deficiencias intrínsecas del propio Mercosur.

¿Zona de libre comercio o unión aduanera?

Esta fue una de las más arduas discusiones a lo largo de las negociaciones del Tratado de Asunción. En Brasil, si bien naturalmente había una tendencia a favorecer la unión aduanera por presión de los sectores industriales que temían los impulsos aperturistas de la época, no faltaban los que apuntaban que en una unión aduanera, el socio mayor vería limitadas sus posibilidades de negociación con terceros países, por sus socios menores. En Argentina era fuerte la preferencia por la conformación de una zona de libre comercio en los sectores más liberales del gobierno y en la opinión de muchos economistas con esta orientación que enfatizaban la necesidad de abrir el país al mundo. No obstante, el sector del gobierno que defendía el desarrollo industrial creía que la unión aduanera era la única posibilidad de alcanzar niveles de protección que permitieran el crecimiento de una industria local. Hubo en la práctica alianzas tácitas cruzadas al interior de ambos Gobiernos y sociedades, que culminaron en la adopción de la unión aduanera como objetivo concreto del Tratado de Asunción, la que debería estar conformada para fines de 1994.

brindaba un marco adecuado para dicha negociación. La devaluación del real y luego la crisis argentina, demostraron que aquella "primavera" no había pasado de una feliz coyuntura.

El ya citado Régimen de Adecuación aprobado en Ouro Preto, fue una concesión pragmática a la realidad de algunos sectores que necesitaban más tiempo para convivir con el arancel cero y así se mantenían las excepciones remanentes hasta 1999 en el caso de la Argentina y Brasil y por un año más para Uruguay y Paraguay.



¿Qué pasó con Chile?

Un "traje a medida" fue especialmente diseñado en el Tratado de Asunción para facilitar el ingreso de Chile; la regla general de acceso permitía el ingreso después de cinco años para cualquier miembro de la ALADI, pero podía ser antes si no se era miembro de otro mecanismo de integración sub-regional o extraregional: palabras algo alambicadas para decir Chile. Sin embargo, el vecino país nunca decidió su acceso al Mercosur porque la unión aduanera tenía un nivel de protección superior al del arancel uniforme de Chile y además ella habría limitado la capacidad chilena de negociar acuerdos con terceros países, lo que era necesario para su estrategia de apertura unilateral al mundo.

¿Supranacionalidad o instituciones intergubernamentales?

Todos los países miembros, pero en especial Argentina y Brasil, estuvieron de acuerdo que era preferible un sistema intergubernamental, que dejara las decisiones en manos de los Gobiernos y no de alguna burocracia que "interpretara" el sentir regional en pro de la integración. En función de esta concepción se diseñaron el Consejo y el Grupo Mercado Común que se pronuncian mediante decisiones y resoluciones obligatorias para las partes, las cuales deben adoptarse por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte, criterio éste que fue ratificado por el Protocolo de Ouro Preto. La herramienta del consenso es esencial a la concepción del Mercosur, y sin duda una facilidad que se da a los Estados menores cuya aquiescencia es indispensable para toda decisión que obligue al conjunto.

También esta idea primó a la hora de discutir el sistema de solución de controversias. El Anexo III del Tratado de Asunción se refirió al mismo provisoriamente, pues fue sustituido inmediatamen-

te por el "Protocolo de Brasilia" firmado el 17 de diciembre de 1991, que instituyó un mecanismo de negociaciones directas y en su defecto una instancia arbitral cuyos fallos serían obligatorios.

¿Por qué Argentina tiene déficit comercial con Brasil?

El año 2006 marcó el récord histórico de intercambios entre Argentina y Brasil de la mano de una fuerte recuperación del nivel de actividad argentino y que en el mismo año se alcanzara la mayor participación de manufacturas de origen industrial en las exportaciones argentinas a Brasil hasta la fecha. Habría que analizar detenidamente las causas del déficit comercial argentino con Brasil, pero la fuerte caída del petróleo en nuestras exportaciones, el problema estructural creado en el sector automotriz por los incentivos brasileños y el mayor nivel de crecimiento de la economía argentina, probablemente estén entre los principales factores que explican dicho déficit.

Podría haberse avanzado con más audacia hacia normas comunitarias de aplicación directa, limitándolas a aquellas que fueran decisiones del Consejo del Mercado Común? Porque en tal caso, los Estados Parte mantendrían su poder de veto a través del consenso; no habría una supranacionalidad propiamente dicha, sino que habría una incorporación inmediata de las decisiones del órgano intergubernamental supremo que es el Consejo del Mercosur, luego que los Estados Parte hubieran acordado aprobarlas.

¿Está hoy maduro el Mercosur como para avanzar en este sentido? Es una pregunta pertinente pero aún hoy de difícil respuesta, sobre la que es necesaria una reflexión de todas las partes involucradas.■

¿Para qué nuevos socios?

Seguramente uno de los hechos más significativos de estos últimos años lo constituye el ingreso de Venezuela al Mercosur, resultado del acuerdo entre los Presidentes Kirchner y Lula de ampliarlo. En primer lugar, porque el peso geo-económico de Venezuela en América Latina y su potencial energético, refuerzan objetivamente y en el largo plazo las posibilidades económicas del Mercosur. En segundo lugar porque es el primer país, fuera de los socios fundadores que ingresa al mismo. El Mercosur probablemente adquirirá un renovado protagonismo como proveedor de petróleo, gas, etanol y bio-diesel. El ingreso de Bolivia y Ecuador al Mercosur, posibilidad que está en la mesa de conversaciones, consolidaría el potencial geo-económico del bloque, dándole un peso específico singular.

1. Pensamiento latinoamericano sobre Integración Regional: las ideas iniciales en torno a “Nuestra América”.

La Conquista de lo que hoy se conoce como América Latina se llevó a cabo desde 1492 hasta mediados del siglo XVII, cuando comenzó el período de la Colonia. Durante el proceso de la Conquista, se impusieron las características de la civilización europea sobre las culturas nativas encontradas, generando una resultante cultural que tendrá huellas profundas en nuestro continente. Los países europeos que participaron en la Conquista, España y Portugal, organizaron las economías de las sociedades americanas bajo su dominio dentro de un sistema de comercio mundial, con el fin de enriquecerse de metales preciosos y materias primas para su desarrollo. No obstante, la colonización española y la portuguesa no fueron idénticas: mientras que la Corona española creó una compleja estructura burocrática para organizar el proceso de explotación de los metales preciosos; del otro lado del meridiano de Tordesillas, la ausencia de dichas riquezas hizo que la Corona portuguesa dejara librados a sus súbditos a su propio destino, sin el entramado organizacional jurídico-político característico de las colonias españolas.

El proceso independentista común nutrirá las ideas de los libertadores y demás figuras relevantes de la región. Se inaugurará entonces la necesidad de pensar y actuar en una América integrada.

Presentamos a continuación los principales exponentes del pensamiento social de esa época. En tanto no es posible aprehender la totalidad de pensadores e ideas, realizamos un recorte a partir del cual consideramos especialmente a aquellas personas que, bajo el lema de libertad, unidad y equidad de los pueblos americanos, levantaron los primeros cimientos del proceso de Integración.

A estas personas las unió el amor por su tierra, América, por encima de su nación, y el deseo de construir autónomamente, una patria libre, próspera y justa para los pueblos americanos, pero por sobre todo una patria unida a través del reconocimiento de una historia y una necesidad de cambio comunes. Ese “construir”, desde y para el ser americano, los transformó en los hombres de acción que aquí destacamos: Francisco de Miranda (1750-1816), Simón Bolívar (1783-1830), José de San Martín (1778-1850), José Gervasio Artigas (1764-1850) y José Julián Martí (1853-1895) entre otros.

Miranda fue quien hizo posible la conjunción de ideas entre quienes se convertirían años más tarde en los Grandes Libertadores de América. Fundó una asociación política en Londres conocida como la “Gran Reunión Americana”. Su idea de América independiente era la de una nueva nación continental que abarcara desde el actual norte de México hasta el actual sur argentino a la que denominaría Colombia, nombre del cual se desprende el proyecto bolivariano de Gran Colombia. Su idea de unidad latinoamericana era la de un gran imperio que

sería de hombres libres y ciudadanos, y estaría acompañado de un sistema de representación que constaría de tres poderes: un poder ejecutivo, legislativo y judicial. Un sistema claramente republicano y federal con representación de los Cabildos. Siguiendo las ideas de Miranda, Bolívar protagonizó las epopeyas militares que dieron lugar a la liberación de muchas de las tierras americanas que pertenecían a la corona española y a la posterior conformación de las nuevas repúblicas. Manifestó el conjunto de características comunes que constituyan la base material del proceso de integración que hacia del nuevo mundo liberado una única nación: unas mismas costumbres, tradiciones, lengua, religión, intereses y un mismo destino, siendo la integración el único camino para la verdadera liberación política de América, su Patria Grande. Este sentimiento lo compartió con San Martín, para quien liberar a los pueblos americanos del dominio exterior exigía el compromiso con el pueblo de no someterlo a un nuevo dominio, propiciando de esta manera un sistema de cohesión social y política tal que permitiese a estas naciones tomar mano de su propio destino. San Martín confiaba en que la Unión de los Estados americanos en la lucha por la emancipación era necesaria para fortalecer y consolidar sus soberanías. Vela en el mutuo respeto por la soberanía de los Estados el eje central del progreso y del devenir de los nuevos Estados sudamericanos. Porque a ellos los unía una identidad común, la americana, y un proyecto único, la emancipación y crecimiento de sus naciones y de la patria. Sobre esta base apoyó la lucha de Bolívar desde el Sur.

La idea de la representación de los pueblos en su diversidad, fue fervientemente defendida por Artigas, para quien la integración se realiza entre las comunidades, que son la vida política de los pueblos. En este marco, la nación ejerce su soberanía de manera autónoma mediante la deliberación y la elección directa, provocando que el poder de los gobernantes emerja de la voluntad general sin desmedro de las unidades comunitarias que lo sustentan. En este proyecto integrador de los pueblos y no de los Estados americanos, la integración regional era un requisito indispensable para el desarrollo y la verdadera independencia.

Las diferencias que observamos entre los proyectos de integración presentados, son producto de las experiencias particulares y los avatares de la historia. Sin embargo, permanece a través de ellos un hilo conductor plasmado en las ideas de la libertad y la unión política, social y económica de los pueblos americanos con una historia e identidad comunes. Es por ello que, años más tarde Martí, luchador incansable contra la esclavitud del pueblo cubano, dejó su legado de defensa de la libertad y la igualdad como principios supremos a lo largo y ancho de toda Latinoamérica. Su ideal integrationista proponía una nueva América, una patria libre, con todos y para el bien de todos

El ideal común de estos grandes líderes aquí señalados ha sido la sensibilidad hacia la realidad regional de su tiempo, lo cual maduró en una conciencia americanista, que los condujo a luchar por la unidad de nuestros pueblos. La integración es entonces el destino natural e histórico de estos pueblos con una identidad común, identidad construida y condicionada por su historia.

En 1910, en el contexto de la celebración del Centenario de la Independencia de América Latina, comenzaron a reivindicarse los ideales del hispanoamericanismo, esto es, se planteó la

reconciliación con España. En sintonía con este ideario de la Unión Ibero-Americana, la reafirmación de la raza y la necesidad de forjar una unión sólida entre los americanos figuran como uno de los temas centrales en los escritos sobre el Centenario. América considera este momento histórico como una oportunidad para estrechar lazos, no solamente con España, sino también entre las propias repúblicas americanas con el fin de poner freno al expansionismo de los Estados Unidos, que desde finales del siglo XIX, comenzaba a emergir como potencia mundial. Desde 1889, el "panamericanismo" impulsado por Estados Unidos se había impuesto como el método por el cual Estados Unidos vacío de contenido a la intención de verdadera integración de nuestra América. Por ello, aquella ocasión representaba un momento histórico "crítico" para los destinos de la raza. Así lo entendieron aquellos pensadores, como José Enrique Rodó (1871-1917) y Manuel Ugarte (1875-1951), que imaginaron que una América Latina unida era posible.

Rodó, reconocido escritor y político uruguayo, defendió la idea de una América unida, concebida como una gran patria, cuya herencia de raza y tradición étnica debía mantenerse en el futuro. En este sentido, consideraba que América no debía deslatinizarse siguiendo el modelo norteamericano de democracia, sino que debía concebir una democracia noble, justa y acorde a sus particularidades como región.

Por su parte, Ugarte fue el primer pensador latinoamericano del siglo XX que elaboró y aplicó a la realidad de la región un nacionalismo integrador. Su latinoamericanismo se basaba en la afirmación de la propia voluntad del ser americano, donde la integración era concebida como el único camino para alcanzar el desarrollo. Se trataba de un patriotismo superior, en el que todos los países americanos de la ex colonia española, a partir del mestizaje como rasgo en común, eran concebidos como resultado de una misma revolución, que se encontraban unidos por semejanzas fundamentales y que debían defender en conjunto su independencia y su misión histórica. En un contexto en que Estados Unidos comenzaba a emerger como potencia mundial, Ugarte fue quien mejor expresó la idea de que no podría existir una auto-determinación nacional y social de cada uno de los países, aislada de la liberación de América Latina. De esta manera, Manuel Ugarte entregó sus mayores esfuerzos a alcanzar la unidad moral e intelectual de la región, ya que creía firmemente en la necesaria e impostergable reunificación americana y el logro de la Patria Grande, para ser definitivamente.

Un aporte desde otras áreas en este mismo contexto fue el de Leopoldo Zea (filósofo 1912-2004) quien delineó y defendió la idea de integración latinoamericana iniciada en su historia independentista, para defender el proyecto integracionista como modelo opuesto al imperialismo norteamericano creciente en la década de 1950 y las doctrinas neocolonialistas impulsadas en esa época. Inspirado en el ideal bolivariano de que la libertad de los pueblos se expresa en su capacidad de ser quienes construyan su destino y dar un paso adelante conforme, nace en una gran nación de naciones.

Impulsó un modelo de integración no sólo política y económica para enfrentar la nueva realidad internacional, el proceso de globalización, y buscar una salida como bloque, sino una integración cultural basada en la educación de los pueblos y en una cultura compartida por

los pueblos latinoamericanos. Su idea fue "Comunidad, no asociación, basada en la unidad de lo que tienen algo o mucho en común. La unidad para el logro o mantenimiento de la libertad y otros valores humanos no menos altos y nobles; no la asociación obligada para simplemente sobrevivir o imponerse".

A medida que se consolida políticamente América Latina, ya en el siglo XX surge con fuerza, como veremos, la preocupación por confeccionar una alternativa económica autónoma desde América Latina y para América Latina. Los pensadores latinoamericanos de la época consideraron al subdesarrollo como resultado de la subordinación propia de la integración al trabajo mundial. Han sido dos los principales promotores de este pensamiento. Raúl Prebisch (1901-1986) propuso la construcción de un mercado común latinoamericano basado en la reducción progresiva de aranceles, apostando al potencial de intercambio con otros países en desarrollo. En la misma línea, Celso Monteiro Furtado (1920-2004) sugirió la concreción de un subsistema regional, en el cual no se requeriera la formación de grandes mercados comunes sino la transformación de la unión en una herramienta de defensa contra la acción de los centros hegemónicos, recuperando al Estado como centro decisivo. La clave del pensamiento económico americanista estaba basada en el reconocimiento y fortalecimiento de lo autónomo para alcanzar así el tan deseado progreso económico independiente, superando la fragmentación de los países latinoamericanos y evitando reproducir al interior de éstos las relaciones de dependencia, es decir, superar las asimetrías entre ellos. Desarrollaremos con un mayor detalle algunas de estas ideas, así como la complejidad vinculada a su implementación en la región.

2. Antecedentes de la integración en América Latina. Pensamiento y acción en el siglo XX:

Los antecedentes inmediatos de la Integración latinoamericana, materializados en la firma de los Tratados de Montevideo de 1960 y 1980 (TM60 y TM80), que establecieron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), respectivamente, tienen un carácter predominantemente económico-comercial. Aún así, constituyen el marco de relacionamiento intrarregional, en el cual los países de América Latina optaron por la integración como motor de su desarrollo y emancipación económica. Sin embargo, varias son las causas que motivaron y dieron impulso al proceso de integración; entre ellas la existencia de una tradición unionista en la región, derivada de su historia colonial.

En la región, podemos hallar corrientes de pensamiento y acción en pos de la integración ya en las luchas independentistas y en los sueños de los libertadores de tener una América unida, independiente y próspera. Los avatares de la historia, sin embargo, dividieron al continente en Estados nacionales independientes. A lo largo de estos casi doscientos años y debido a condicionantes internos y externos, ha habido momentos de mayor o menor latinoamericanismo. Así como los libertadores se unieron por la independencia de los pueblos latinoamericanos, el proceso de integración iniciado a mediados del siglo XX tuvo también un carácter autonomista. En el siglo XIX había que romper con el sistema colonial y en el siglo XX, existía la necesidad de salir del subdesarrollo y la dependencia externa.

A mediados del siglo XX comenzaron a tomar fuerza en América Latina las ideas de desarrollo y regionalismo autonómico. Se empezó entonces a pensar en mecanismos regionales que apuntaran a terminar con la relación centro/periferia que condenaba a los países de la región al subdesarrollo. El escenario mundial que propició esta nueva visión autonomista puede situarse en el período que se inicia con el fin de la Segunda Guerra Mundial. Un elemento también importante a tener en cuenta para entender el surgimiento de este renovado pensamiento regional, es la caída del panamericanismo como idea fuerza que marcó durante un largo tiempo las relaciones políticas y económicas de los países de América y durante cuya vigencia, Estados Unidos intentó ejercer presión sobre los Estados menos desarrollados. El panamericanismo impulsó la creación de una amplia gama de organizaciones interamericanas que asociaban a esta gran potencia de manera inequitativa con los demás países del continente, en una relación desfavorable para los últimos y que nada tenía que ver con la idea de una integración que promoviera la democratización y la disminución de las desigualdades entre los Estados y al interior de sus territorios. La ruptura de este período supuso, entonces, un alejamiento con respecto a las políticas comercialistas estadounidenses y el surgimiento de una nueva etapa de mayor latinoamericanismo y autonomía.

Un último aspecto que debemos tener en cuenta para entender la historia de los procesos de integración en la región y su viabilidad práctica es que a partir de los años '40 fueron surgiendo

en los diversos países latinoamericanos gobiernos de tendencia nacional-popular, entre los cuales podemos destacar, en el Cono Sur, a Juan Domingo Perón y Getulio Vargas, en Argentina y Brasil, respectivamente. Estos gobiernos promovieron la idea de un nacionalismo latinoamericano, anti-imperialista y autónomo, estrecharon los primeros lazos para la integración latinoamericana y comenzaron a trabajar sobre la idea de desarrollo autónomo e independiente.

Durante la Segunda Guerra Mundial, las exportaciones de los países latinoamericanos hacia las economías centrales crecieron debido a las necesidades del conflicto armado. Pero, por el tipo de intercambio, el fuerte de estos países era la exportación de bienes primarios. Esto hizo que al finalizar la guerra, los países centrales comenzaran a recuperar sus economías y que, por lo tanto, disminuyeran las exportaciones latinoamericanas. A su vez, se produjo un crecimiento deliberado del comercio intrarregional, ante la incertidumbre de que no se recuperaran los precios de estos bienes y que hubiera una tercera guerra. Este comercio intrarregional no era suficientemente satisfactorio debido a las condiciones de subdesarrollo, por lo tanto se comenzó a pensar en un modelo de integración económica que apuntara a un fuerte desarrollo industrial y rompiera con la dependencia latinoamericana de estos productos, permitiendo ubicar a América Latina en el esquema de comercio internacional como productor no sólo de productos primarios, sino también industriales.

En este contexto, tuvieron lugar los estudios y propuestas programáticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), creada a fines de la década del '40. Su secretario general en aquél momento, Raúl Prebisch, consideró que América Latina sólo podía escapar de su subdesarrollo relativo con la industrialización y que esta última debía estar estrechamente ligada a la integración.

La CEPAL proponía un modelo de industrialización al servicio de la integración en el cual, luego de un período de fuerte industrialización e intercambio intrarregional, estos productos podrían competir en el mercado internacional. Estas ideas pasaron a formar parte del discurso de desarrollo e integración de los gobiernos de los países latinoamericanos. Un obstáculo importante a considerar en esta etapa fue la oposición de Estados Unidos a este proceso de integración que lo excluía, a la vez que fomentaba el intercambio dentro de su área de influencia.

Luego de diferentes intentos de asociación entre los países de la región durante la década del '50, obstaculizados o bloqueados por oposiciones internas y/o externas a los mismos, en 1960, a partir del TM60, se crea la ALALC. Los cuatro países que iniciaron las rondas de negociación de este acuerdo, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, mantenían entre sí relaciones comerciales estrechas y consideraban que una buena opción para superar el escaso intercambio internacional que tenían, era crear un área de libre comercio que diera un marco y estabilidad a esas relaciones. Esto se contradecía de alguna manera con el proyecto cepalino que suponía, a nivel latinoamericano, una especie de división regional de la producción, a lo que apuntaba cuando proponía la creación de un mercado común. Más allá de esta contradicción, los demás países que luego suscribieron el tratado, especialmente México, consideraron que éste sería el puntapié inicial para reactivar sus economías y participar de un proceso de integración re-

gional autónomo y con vistas al desarrollo equitativo. Privilegiaron la idea de que este modelo de integración fuera alcanzado por etapas, evaluando que no podían dejar de participar en una asociación conjuntamente con las principales economías de la región. Asimismo, frente al relativo estancamiento de los procesos de industrialización nacional, ésta era una vía de reactivación. Formaron parte de la ALALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

El TM60 proponía una desgravación arancelaria gradual y a través de listas negociadas periódicamente para, en el plazo de 10 años, haber conformado un área de libre comercio. Este modelo tuvo ciertos límites ya que, por ejemplo, no implicaba normas de fomento de una industrialización equitativa para los países que formaban parte del acuerdo. También estaba limitado en cuanto a su entramado institucional, reduciéndose sólo a unos pocos organismos intergubernamentales.

Uno de los grandes problemas de la ALALC fue que la integración se vio fuertemente dificultada por los diferentes grados de desarrollo en la región, lo cual no fue suficientemente considerado en el acuerdo. En este sentido, los socios menos desarrollados comenzaron a percibir que sólo se beneficiaban de este modelo los países cuyo desarrollo previo era mayor y cuya oferta de productos exportables era más amplia.

La cuestión de las asimetrías entre los países y al interior de sus territorios, es decir, por ejemplo, las diferencias de niveles de desarrollo y de política económica, no fueron consideradas en el acuerdo.

Hacia 1963, cuando comenzaba a repensarse la integración, surgieron dos enfoques. Por un lado, el sostenido por Argentina, Brasil y México (ABRAMEX), según el cual ésta debía continuar basándose en la mera eliminación de aranceles. Por el otro, el de países más desarrollados, como el Chile de entonces y los que acompañarían a este país en la empresa del Pacto Andino, que buscaban afianzar una tecnocracia regional, una integración más activa y no limitarse a la eliminación de algunos aranceles. El Pacto Andino se creó en 1969 a través del Acuerdo de Cartagena y la idea fundamental fue la de establecer un área de integración entre economías más simétricas entre sí, un desarrollo equilibrado y armónico, con una distribución equitativa de los beneficios, para progresar en la integración, eliminando las asimetrías. Si bien los alcances no fueron los esperados, esto se debió también a la instauración de los procesos militares en toda la región, factor clave en la desintegración.

Más allá de los mayores o menores aciertos y logros de estos proyectos, cabe destacar que los países latinoamericanos en su conjunto entendieron el contexto de dependencia y subdesarrollo a superar descripto por la CEPAL y fundamentaron en aquellos principios, aunque adaptándolos a sus propias estructuras económicas y demandas políticas, los primeros pasos en la integración latinoamericana.

En 1980, tras el fracaso de la ALALC, se firma un nuevo Tratado de Montevideo. Ahora, el TM80 inaugura la ALADI, para reemplazar a la anterior. Esto constituye una nueva etapa de re-

visión en el proceso Integrador y lo firman los mismos países, pero quedan fuera los demás países de América Latina. En 1998 Ingresa Cuba al acuerdo.

Se reconoce que la ALADI inaugura un esquema más flexible de Integración, basado ya no en el multilateralismo sino en el bilateralismo comercial, al posibilitar acuerdos por pares o grupos de países, tanto dentro de la región como con países extra-zona. Ya no se intenta buscar una zona de libre comercio, sino establecer un sistema de preferencias comerciales. El principal obstáculo que presenta esta nueva asociación es estructural y está estrechamente ligada al contexto en el cual se crea: este momento está marcado por la crisis de la deuda externa que afectó a los países de la región.

A pesar de ello, la creación de la ALADI supuso una renovación del compromiso político de los países latinoamericanos con la promoción del desarrollo económico-social armónico y equilibrado de la región. Actualmente, la ALADI funciona como un paraguas Jurídico en el cual aún hoy se reconocen acuerdos multilaterales. El MERCOSUR, por ejemplo, ha sido protocolizado ante la ALADI como un acuerdo de alcance subregional; y, en este sentido, sirvió para habilitar acuerdos que no hubieran prosperado en el marco de negociaciones que abarcaran a más países. Otro avance de la ALADI ha sido superar el entramado Institucional deficiente de su predecesora ALALC. Asimismo, su marco jurídico es un espacio abierto a cualquier proyecto de Integración regional más complejo y abarcador que pueda prosperar en la región.

Como hemos visto, el marco jurídico establecido por la ALADI fue mucho más realista y flexible que el propuesto por la ALALC. Aunque en ambos casos se buscaba alcanzar la creación de un mercado común que incluyera a todos los países de la región, en el marco de la ALADI se consideraba que debían celebrarse primero acuerdos bilaterales o subregionales de alcance parcial, abiertos a la inclusión de los demás países latinoamericanos, para llegar así poco a poco, y a largo plazo, a la construcción de un espacio regional.

Los acuerdos bilaterales entre los países sudamericanos, firmados en los años '80 en el marco de la ALADI, pueden ser considerados como los antecedentes más cercanos del MERCOSUR.

3. MERCOSUR. Paz, democracia e integración regional

3.1. Antecedentes cercanos del MERCOSUR

Con la finalización de las dictaduras militares y a partir de la llegada al poder de los presidentes Raúl Alfonsín, en Argentina y José Sarney, en Brasil, en los años 1983 y 1985 respectivamente, se comenzó a gestar la integración en el Cono Sur latinoamericano, tanto en el plano comercial como en el político y social. La recuperación de la democracia en ambos países permitió que sus vínculos políticos se afianzaran y que países aparecieran como "binomio introductor", es decir, como los encargados de dar el puntapié inicial y construir la base a partir de la cual el resto de la región comenzaría a dar forma a un proceso de integración más amplio, que culminara con la construcción del ansiado mercado común latinoamericano.

Una integración profunda, como se buscó desde un comienzo, debe darse en un contexto de paz. Si existe mutua desconfianza y rivalidad, es imposible pensar en un proyecto que pretenda fortalecer por igual a todos los países que lo encaminan y convertirse en un instrumento para el desarrollo de la región. Afortunadamente; el Cono Sur de América ha sido relativamente pacífico. No obstante, si bien en el siglo XX no hubo guerras por estos lares, sí ha habido hipótesis de conflicto que han llevado a la percepción de amenazas por parte de los países vecinos.

La democracia es también de vital importancia para la integración regional. La integración económico-comercial, la firma de acuerdos de largo plazo y la coordinación de posiciones requieren un clima de confianza mutua y continuidad institucional, que sólo se genera en este marco. No sólo la vuelta a la democracia dio un espaldarazo al proceso de integración, sino que la integración misma fue clave para contribuir a reforzar la democracia reinstaurada. De hecho, fue un requisito tácito que los Estados parte fueran democráticos. Por ejemplo, Paraguay no participó de las conversaciones previas hasta tanto no finalizó la dictadura en ese país, en 1990. Este importante requisito se hizo explícito con la firma del Protocolo de Ushuaia, en 1998, que establece la cláusula democrática en el MERCOSUR, como veremos.

Por tanto, desde los primeros acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil, se menciona la consolidación de la democracia como un objetivo común, dejándose en claro el compromiso que asumen los nuevos gobiernos con el fortalecimiento democrático de sus países. Algunos ejemplos que se pueden mencionar son la "Declaración de Iguazú" de 1985 y el "Acta de Amistad Argentino-Brasileña de Democracia, Paz y Desarrollo" de 1986. Es importante resaltar este aspecto, ya que el proceso de integración que se comenzó a gestar fue más allá de los acuerdos comerciales y económicos. Si bien el gran motor fue la integración de los sectores productivos de los Estados Parte, se hizo con el trasfondo de valores comunes.

nes, como la consolidación de la región como Zona de Paz, la Democracia como forma de gobierno y una mejor inserción internacional de los países a partir de la integración. Esta última, en un marco de crisis vinculado al profundo endeudamiento externo de las economías de la región, fue concebida para favorecer la promoción del desarrollo de los países que comenzaron a encaminarla.

El acercamiento entre Argentina y Brasil, como vimos en el párrafo precedente, tuvo su comienzo formal en noviembre de 1985, cuando se inauguró el Puente de la Confraternidad Tancredo Neves, que une la ciudad argentina de Puerto Iguazú con la ciudad brasileña de Foz de Iguazú. Allí, los presidentes Raúl Alfonsín (Argentina) y José Sarney (Brasil), firmaron la Declaración de Iguazú, con la que se intentaba dar comienzo a un proceso de integración económico-comercial, a través del cual se dejaran de lado las rivalidades que habían caracterizado la relación entre ambos vecinos durante las décadas previas. En ese marco, se creó la Comisión Mixta de Alto Nivel para la Cooperación y la Integración Bilateral, integrada por expertos de ambos Estados y de empresas privadas de los dos países, la cual buscaba establecer vínculos profundos entre Argentina y Brasil.

En la misma ocasión se firmó la Declaración Conjunta de Cooperación Nuclear, iniciándose así también la integración en materia científica, tecnológica, energética y nuclear. Esta declaración derivó luego en sucesivas visitas de los presidentes y técnicos a las plantas de cada país, en la adopción de posiciones conjuntas en el ámbito internacional y nuevos protocolos y declaraciones complementarios en el área.

En julio de 1986 fue firmado un nuevo acuerdo entre ambos países, el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, compuesta por doce protocolos sectoriales, relacionados con aspectos económicos, nucleares y aeronáuticos. Para el año 1989, este número se ampliaría a 23 protocolos. Vale resaltar que de estas reuniones también participó el presidente de Uruguay, Julio María Sanguinetti, ya que dicho país planeaba sumarse al acuerdo en un futuro próximo.

El Acta constituyó a su vez el punto de partida jurídico para lo que luego sería el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), acordado por Argentina y Brasil en noviembre de 1988. El PICE tenía como objetivo la construcción de un espacio económico común, que abarcara todos los productos y considerara también la armonización de las políticas macroeconómicas, en un plazo de 10 años. En 1990, el Acta de Buenos Aires reduciría este plazo a 5 años y establecería también los métodos a seguir para cumplir con estos tiempos. En 1993, dos años después de la creación del MERCOSUR, un nuevo acuerdo complementaría los ya suscriptos. La novedad de éste sería la participación de Uruguay y Paraguay, también signatarios del Tratado de Asunción que le daba nacimiento.

Con respecto a los acuerdos entre Argentina y Uruguay, podemos mencionar que en mayo de 1985, los presidentes Alfonsín y Sanguinetti firmaron el Acta de Colonia, dando origen al CAUCE II (Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica). Por medio del mismo se ampliaron los alcances y concesiones de acuerdos económicos firmados con anterioridad.

En las relaciones Brasil-Uruguay, el acuerdo más importante fue el PEC (Programa de Expansión Comercial) suscripto también en 1985. Por medio de las concesiones que se hicieron en el marco de este acuerdo, que incluía sobre todo convenios en lo referente a productos agropecuarios y de la Industria automotriz, se expandió notablemente el comercio bilateral entre estos países.

El Tratado de Asunción, que crea el MERCOSUR, es firmado el 26 de marzo de 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El mismo establece que los Estados parte constituirán un mercado común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994. Esto implica:

- la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- el establecimiento de un arancel externo común que debería entrar en vigencia a partir de 1995, la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;
- la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados parte;
- el compromiso de los Estados parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

El tratado establece un periodo de transición que se extiende hasta el 31 de diciembre de 1994, reconociendo sin embargo diferencias de ritmo para Paraguay y Uruguay que se especifican en el programa de liberación comercial. Durante dicho periodo se comprometen además a coordinar sus posiciones en negociaciones comerciales externas.

3.2. Agendas y actores del MERCOSUR

Los primeros acuerdos firmados por Argentina y Brasil a mediados de la década del '80, presentados previamente, tenían aún como objetivo el logro de una mayor industrialización y el desarrollo de la región. Sin embargo, a partir de 1990, con nuevos gobiernos en ambos países, se dio un cambio muy grande hacia un proceso que jerarquizó la dimensión comercial y en el cual el Estado se retiró como eje ordenador y distribuidor de sus costos y beneficios. Se estableció entonces una nueva metodología en el proceso de integración, basada en rebajas arancelarias, generalizadas y automáticas. Fue en el marco del nuevo enfoque, que denominamos "autorregulado" o "neoliberal" que, ya con Paraguay y Uruguay, se firmó el Tratado de Asunción que dio nacimiento al MERCOSUR.

Al finalizar la década del '90, se había logrado una importante integración comercial, pero la distribución de sus beneficios no era equitativa, ni entre los Estados parte ni al interior de sus territorios. Asimismo, se habían dejado de lado completamente otras dimensiones de la integración regional, tan importantes para una verdadera integración entre pueblos.

A partir de 2003, ese modelo de integración comienza a ser fuertemente cuestionado por los nuevos gobiernos que van asumiendo el poder en los países de la región.

Un primer momento importante de quiebre con respecto a la etapa anterior se da con la firma, por parte de Néstor Kirchner y Lula da Silva, presidentes de Argentina y Brasil respectivamente, del Consenso de Buenos Aires, el 16 de octubre de 2003. Este documento promueve una nueva agenda para la región, destacando el derecho al desarrollo, el papel estratégico del Estado y la importancia de fortalecer el MERCOSUR.

En segundo lugar, en la Cumbre de Presidentes realizada en Asunción en junio de 2003, Brasil presenta el documento "Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006", que en diciembre del mismo año se aprobaría, con algunas variaciones, como programa de trabajo para el período 2004-2006. El mismo señala el camino elegido para avanzar concretamente hacia la consolidación y profundización del proceso de integración regional. Este programa intenta plasmar en propuestas el objetivo de avanzar hacia un tipo de integración cualitativamente diferente al predominante en la década previa, centrada en la dimensión comercial de proceso. El documento se divide en cuatro partes: MERCOSUR económico-comercial; MERCOSUR social; MERCOSUR Institucional y nueva agenda de la integración. En la primera parte se destacan las medidas tendentes a perfeccionar la zona de libre comercio y la unión aduanera (eliminación del doble cobro del arancel externo común, eliminación de regímenes especiales de importación nacionales, etc.). También promover la integración productiva, disminuir progresivamente el uso de incentivos que generan distorsiones en la asignación de los recursos y las condiciones de la competencia, mejorar la competitividad de los socios menores y de las regiones menos desarrolladas y perfeccionar la coordinación en negociaciones externas conjuntas. En la segunda parte se propone, entre otras cosas: impulsar la ampliación de la participación de la sociedad civil en la construcción de la integración regional; visibilizar la dimensión cultural del proceso de integración; y establecer medidas que favorezcan la libre circulación de las personas. En la tercera parte se impulsa fundamentalmente el establecimiento del Parlamento del MERCOSUR; la reglamentación del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el bloque; la transformación de la Secretaría del MERCOSUR en Secretaría Técnica y la suscripción de un instrumento que establezca un procedimiento para la vigencia inmediata de la normativa MERCOSUR, que no requiera aprobación parlamentaria. Finalmente, en la nueva agenda de la integración, se destacan la cooperación en ciencia y tecnología y la integración física y energética.

En tercer lugar, la propuesta del presidente uruguayo Tabaré Vázquez, en junio de 2005, llamada Iniciativa SOMOS MERCOSUR, para concretar un proyecto cercano al ciudadano, con

bases profundas y una agenda amplia (producción, cultura, social), mostraba una importante apertura de la pauta temática del esquema regional. Esta iniciativa dio lugar al Programa SOMOS MERCOSUR, que sembró la simiente para la puesta en marcha de las Cumbres Sociales del bloque, de las cuales ya han tenido lugar ocho.

En cuarto lugar, en la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en noviembre de 2005, el MERCOSUR mostraba una posición homogénea frente a las presiones para imponer la temática de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas como eje central del encuentro.

En quinto lugar, el ingreso de Venezuela, con la suscripción el 4 de julio de 2006 del Protocolo para la Adhesión al MERCOSUR, marcaba el inicio del camino para su incorporación paulatina como miembro pleno y, por ende, una modificación cuantitativa y cualitativa del bloque.

Por último, en la Cumbre del MERCOSUR, celebrada en Córdoba en julio de 2006, si bien se dio en un marco de ciertas incertidumbres coyunturales (por la disputa existente entre Argentina y Uruguay con respecto a la instalación de dos plantas de celulosa, las dificultades entre Brasil y Bolivia a partir de los cambios planteados por el presidente Evo Morales con respecto a la política de hidrocarburos, problemáticas vinculadas a la cuestión del gas que involucraban a varios países, etc.); se dio prioridad en las discusiones a temas profundos no considerados un lustro atrás: asimetrías, FOCEM (Fondo para la Convivencia Estructural del MERCOSUR), integración productiva (conformar un Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional, agenda social (mandato para elaborar un Plan Estratégico de Acción Social), proyectos energéticos, Banco de Desarrollo del MERCOSUR, instalación del Parlamento del MERCOSUR, entre otros.

41

A partir de iniciativas surgidas en esta etapa del acuerdo regional, el bloque ha dado pasos importantes en algunos campos. Entre ellos, podemos destacar: el establecimiento de medidas para eliminar el doble cobro del arancel externo común, a partir de un programa en etapas; la creación de los fondos estructurales; la instalación del Parlamento del MERCOSUR; la creación del Instituto Social del MERCOSUR; la reglamentación del Protocolo de Olivos sobre solución de controversias y la puesta en funcionamiento del Tribunal Permanente de Revisión; y finalmente, la elaboración del Instrumento para la vigencia inmediata de las normas que no requieren aprobación parlamentaria. Sin embargo, los resultados para el proyecto común no han sido necesariamente los esperados. En cada uno de los temas mencionados se presentan debilidades importantes y quedan aún áreas muy sensibles en las que hay mucho por hacer.

75

4. Instituciones del MERCOSUR

El paradigma neoliberal que se impuso como pensamiento único predominante en la región durante la década de los '90 tuvo una fuerte impronta en el diseño institucional del MERCOSUR, dado que fue a partir de este modelo de acumulación económica que se perfiló la praxis integracionista de los primeros diez años.

Este diseño institucional, así como sus modificaciones y propuesta de reforma, es resultado, principalmente, de una decisión política; en consecuencia, no constituye un acto neutro, sino que apela a la reflexión en torno al modelo de integración y desarrollo que una sociedad y comunidad política regional aspira para sí. A su vez, el contexto histórico, político, económico y social, tanto regional como global, y los modelos aplicados al interior de los Estados que conforman esos bloques, han influido también sobre las decisiones políticas que se toman, impactando, en consecuencia, sobre los futuros campos de acción.

El hecho de que el modelo de integración del MERCOSUR de la primera década haya asumido la preponderancia de la dimensión económica comercial, limita y condiciona las posibilidades del proceso mismo de integración regional, así como también el desarrollo económico, social y cultural de los países que lo componen. Pese a ello, los avances realizados por el MERCOSUR en arenas no comerciales, principalmente en lo que compete al área de políticas sociales y de participación ciudadana, han logrado instaurar el debate en torno a la reforma institucional, en tanto dicha estructura presenta obstáculos para acompañar el proceso de integración regional de hecho.

En esta sección, por tanto, proponemos analizar históricamente el proceso de conformación de la institucionalidad del MERCOSUR, centrándonos en las principales características, de manera de reflexionar, posteriormente, respecto de la importancia del involucramiento-ciudadano en el bloque de integración regional.

4.1. El diseño institucional en los orígenes del MERCOSUR: el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto

El 26 de marzo de 1991, como ya se ha mencionado, se firma el Tratado de Asunción (TA), por medio del cual se propone la construcción de un mercado común. Así, con el objetivo de facilitar la conformación del MERCOSUR y de cumplir los cronogramas propuestos para la constitución del mismo, el proceso es dotado de una estructura institucional mínima.

Dicha estructura de mínima se conforma definitivamente en el año 1994, tras la firma del Protocolo de Ouro Preto (POP). El POP constituye el segundo de los acuerdos fundantes del

MERCOSUR y su relevancia radica en que, además de crear la arquitectura jurídica institucional, otorga personería jurídica internacional al bloque, a la par que sienta las bases para la conformación de la unión aduanera tras el establecimiento del arancel externo común.

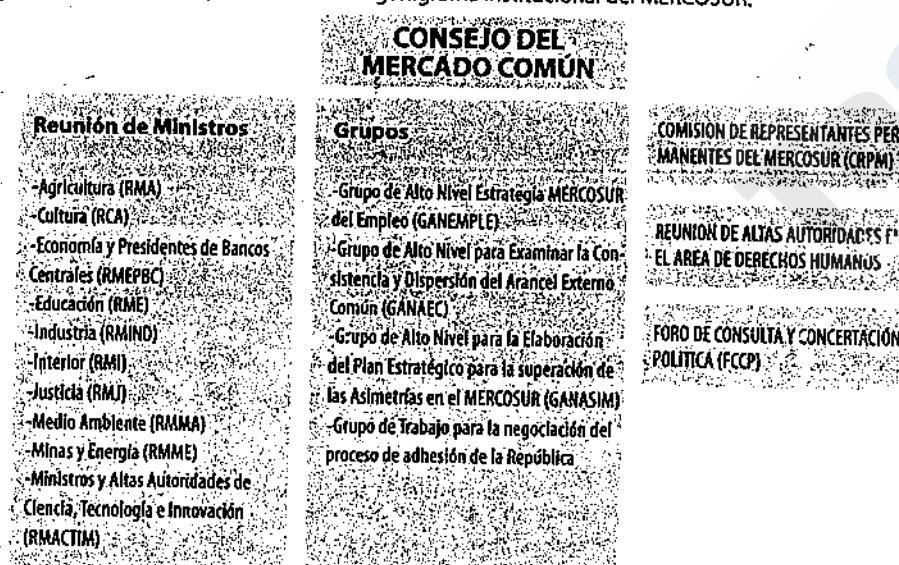
Las instituciones del MERCOSUR definidas por el POP son las siguientes:

- El Consejo del Mercado Común (CMC);
 - El Grupo de Mercado Común (GMC);
 - La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM);
 - La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC);
 - El Foro Consultivo Económico-Social (FCES);
 - La Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM);

Asimismo, resulta pertinente recalcar que el bloque tiene una lógica de funcionamiento intergubernamental, ya que dentro de las distintas instituciones del MERCOSUR cada Estado Parte se encuentra representado por distintos agentes de los Poderes Ejecutivos (organizados en secciones nacionales), los cuales responden a los intereses de sus respectivos países.

• Otro elemento, además de la composición de las instituciones, que sirve para ilustrar el carácter intergubernamental del bloque es el hecho de que las decisiones se toman por consenso de todos sus miembros: todos los integrantes tienen la misma capacidad de voto y veto. Esto implica que las decisiones deben ser favorables para todos los Estados Parte del acuerdo, ya que de otro modo no serían aceptadas.

A continuación presentamos el organigrama institucional del MERCOSUR.



SUBGRUPOS DE TRABAJO

- | | |
|--|-------------|
| COMUNICACIONES (SGT 1) | - Agroind |
| ASPECTOS INSTITUCIONALES (SGT 2) | - Autorida |
| REGLAMENTOS TÉCNICOS Y EVALUACIÓN DE LA CONFORMIDAD (SGT 3) | - ficas y A |
| ASUNTOS FINANCIEROS (SGT 4) | - horidad |
| TRANSPORTES (SGT 5) | - moción de |
| MEDIO AMBIENTE (SGT 6) | - SU USO IN |
| INDUSTRIA (SGT 7) | - de Dipro |
| AGRICULTURA (SGT 8) | - Cientí |
| ENERGÍA (SGT 9) | - Comuni |
| ASUNTOS LABORALES, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (SGT 10) | - Cooper |
| SALUD (SGT 11) | - Defensa |
| INVERSIÓNES (SGT 12) | - MERCOS |
| COMERCIO ELECTRÓNICO (SGT 13) | - Infraestr |
| MINERÍA (SGT 14) | - gradón |
| | - Juventu |
| | - Mujer (|
| | - Ministe |
| | - MERCOS |
| | - Organis |
| | - les de Co |
| | - Promoci |

REUNIONES ESPECIALIZADAS

- Código Aduanero del MERCOSUR (GAHCAM)
 - Concesiones (GANCON)
 - Consulta y Coordinación para las negociaciones OMC y SGPC (GAH OMC-SGPC)
 - Relacionamiento Externo (GAHRE)

GRUPOS

- Contrataciones Públicas (GCPM)
 - Servicios (GS)
 - Asuntos presupuestarios de la SM (GAP)
 - Grupo de Integración Productiva (GIP)

COMITÉS

- Comité Automotor (CA)
Comité de Cooperación
Técnica (CCT)

COMISIÓN SOCIO LABORAL DEL MERCOSUR (CSLM)

- ## **REUNIÓN TÉCNICA DE INCORPORACIÓN DE LA NORMATIVA RT(N)**

FORO CONSULTIVO DE MUNICIPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVINCIAS Y DEPARTAMENTOS

De ella dependen 7 Comités Técnicos y un Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias.

COMISIÓN DE COMERCIO DEL MERCOSUR (CCM)

PARLAMENTO DEL MERCOSUR (PM)

FORO CONSULTIVO ECONÓMICO Y SOCIAL (FCES)

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO LABORAL DEL MERCOSUR (TAL)

TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN DEL MERCOSUR (TPR)

CENTRO MERCOSUR DE PROMOCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO

卷之三

4.2. Una nueva etapa en la institucionalidad del MERCOSUR

Hacia el año 2000, el MERCOSUR sufre un proceso de estancamiento en su dimensión económico-comercial, principalmente debido a las crisis económicas atravesadas por sus mayores socios: Argentina y Brasil. Sin embargo, luego de estas crisis, el bloque protagonizará un proceso de resurgimiento, a partir del cual se van a profundizar otros aspectos más allá del mero intercambio económico y comercial. En especial, serán los aspectos sociales y políticos los que tendrán un lugar de mayor jerarquía a nivel regional (profundizaremos más adelante sobre ello), gracias a la decisión política de los presidentes de los cuatro Estados Parte del bloque y al accionar de diversas redes de organizaciones sociales que impulsarán un cambio en el proceso.

El periodo de crisis económica y social en la región que comenzó en 1998, desembocó en un cambio de visión con respecto al proceso de integración que llevó, a su vez, a algunas modificaciones institucionales.

En 2002 fue creado, mediante el Protocolo de Olivos, el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPR), que tiene como objetivo garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos jurídicos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo del MERCOSUR, de forma consistente y sistemática. La constitución del TPR marca un importante avance en el sistema de solución de controversias previsto en el Protocolo de Brasilia del año 1991, sistema que carecía de una instancia de revisión de sus laudos, como la que hoy conforma el TPR.

Otro aspecto innovador del Protocolo de Olivos, es el relativo al mecanismo de opiniones consultivas, instituido con la finalidad de contribuir a la interpretación y aplicación correcta y uniforme de las normas del MERCOSUR, aún cuando carezcan de efecto vinculante y obligatorio. Podrán solicitar opiniones consultivas al TPR todos los Estados Partes del MERCOSUR actuando conjuntamente, los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR, los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes y el Parlamento del MERCOSUR.

En segundo término, en el 2003 la Secretaría Administrativa del MERCOSUR se transformó en Secretaría Técnica (SAT), en consonancia con la necesidad del proceso de integración de dar cauce a los nuevos desafíos mediante avances institucionales. La constitución de un órgano de asesoría técnica de ese tipo conlleva la potencialidad de actuar a partir de una perspectiva común y contribuir para la consolidación del MERCOSUR. A partir de esta decisión, el órgano colabora con las demás instituciones del MERCOSUR, prestándoles asesoramiento técnico.

Finalmente, en el año 2004 se creó el Parlamento del MERCOSUR, en reemplazo de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), con el objetivo de funcionar como órgano de representación del pueblo del bloque, de manera independiente y autónoma. La puesta en marcha, en marzo de 2007, del Parlamento del MERCOSUR (Parlasur), constituye un paso impor-

tantísimo en el fortalecimiento de una dimensión política que garantice la representación de la diversidad que caracteriza a la región sudamericana, para avanzar hacia la democratización y la legitimación del proceso.

El Parlamento del MERCOSUR es uno de los espacios más importantes para la construcción de los necesarios consensos políticos y sociales regionales, que sienten las bases de decisiones y políticas de integración social legítimas y, por ende más efectivas, así como para la resolución pacífica de los conflictos en la región.

Un proceso de integración concebido como un instrumento para el desarrollo con inclusión social, requiere un espacio institucional donde todas las voces sean oídas. La calidad del vínculo que este Parlamento establezca con la sociedad civil será, entonces, central para avanzar hacia una cultura política e institucional favorable a un proceso de integración cualitativamente diferente.

De acuerdo con el Protocolo Constitutivo del Parlamento (Protocolo de Montevideo, del año 2004), durante una primera etapa, que se extiende hasta el 2010, asistimos a un proceso de transición, en el cual la CPC y el Parlamento conviven hasta que éste último pueda ser conformado en su totalidad con parlamentarios elegidos directamente por los ciudadanos de los países miembros. En este primer período de transición hemos asistido ya a un gran paso: la definición de la proporcionalidad atenuada, según la cual los pueblos de Uruguay y Paraguay serán representados por 18 parlamentarios cada uno, seguidos por Argentina y Brasil, con 43 y 75 respectivamente (pasando por una etapa de adecuación de 26 y 37 en cada caso). Si bien el acuerdo señalaba que esta decisión debía ser tomada antes de fines del año 2007, recién se pudo llegar a un acuerdo a principios del año 2009.

Una segunda etapa de transición comenzará el 1 de enero de 2011, y se extenderá hasta fines de 2014: todos los países deberían haber elegido ya en forma directa a sus parlamentarios. En este segundo momento Paraguay y Uruguay contaran con la misma cantidad de parlamentarios que en la primera etapa, no así Argentina y Brasil, quienes pasaran a contar con sus representantes definitivos (43 y 75).

Se prevé que los parlamentarios electos no se agruparán conforme a su nacionalidad, es decir que no tendrán para con su país ninguna relación de obediencia, ya que representan a la totalidad del pueblo del MERCOSUR, de manera que los distintos agrupamientos lo serán conforme a sus ideologías o pertenencias partidarias.

UNIDAD 8

1	1	1	1
2	2	2	2
3	3	3	3
4	4	4	4
5	5	5	5
6	6	6	6
7	7	7	7
8	8	8	8
9	9	9	9
10	10	10	10
11	11	11	11
12	12	12	12
13	13	13	13
14	14	14	14
15	15	15	15
16	16	16	16
17	17	17	17
18	18	18	18
19	19	19	19
20	20	20	20
21	21	21	21
22	22	22	22
23	23	23	23
24	24	24	24
25	25	25	25
26	26	26	26
27	27	27	27
28	28	28	28
29	29	29	29
30	30	30	30
31	31	31	31
32	32	32	32
33	33	33	33
34	34	34	34
35	35	35	35
36	36	36	36
37	37	37	37
38	38	38	38
39	39	39	39
40	40	40	40
41	41	41	41
42	42	42	42
43	43	43	43
44	44	44	44
45	45	45	45
46	46	46	46
47	47	47	47
48	48	48	48
49	49	49	49
50	50	50	50
51	51	51	51
52	52	52	52
53	53	53	53
54	54	54	54
55	55	55	55
56	56	56	56
57	57	57	57
58	58	58	58
59	59	59	59
60	60	60	60
61	61	61	61
62	62	62	62
63	63	63	63
64	64	64	64
65	65	65	65
66	66	66	66
67	67	67	67
68	68	68	68
69	69	69	69
70	70	70	70
71	71	71	71
72	72	72	72
73	73	73	73
74	74	74	74
75	75	75	75
76	76	76	76
77	77	77	77
78	78	78	78
79	79	79	79
80	80	80	80
81	81	81	81
82	82	82	82
83	83	83	83
84	84	84	84
85	85	85	85
86	86	86	86
87	87	87	87
88	88	88	88
89	89	89	89
90	90	90	90
91	91	91	91
92	92	92	92
93	93	93	93
94	94	94	94
95	95	95	95
96	96	96	96
97	97	97	97
98	98	98	98
99	99	99	99
100	100	100	100

Todas x
derecho

- Reseñas Bibliográficas.
- Publicaciones Recibidas.

INFORMACION INSTITUCIONAL

Esta edición de *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales* cuenta con el apoyo de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

REALIZACION GRAFICA:
DEPARTAMENTO EDITORIAL DEL
INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Equipo de producción editorial:

Colaboradores: Miguel Ángel Ballario (Gerente Administrativo)
 Delfín D. Martínez Tica, Santos Oscar Jiménez, Irene Ororbia,
 Lidia Beatriz García, Silvia Norma Alvarez.

Area de Documentación y Biblioteca: Carolina Muñiz.

Desarrollo Económico es indexada, con inclusión de resúmenes, en las siguientes publicaciones: *Current Contents* (Social Science Citation Index, Institute for Scientific Information); *Journal of Economic Literature* (American Economic Association); *Sociological Abstract* (Cambridge Scientific Abstracts); *International Bibliography of the Social Sciences* (British Library of Political and Economic Science y UNESCO), Clase (UNAM, México); *Hispanic American Periodicals Index* (HAPI, Universidad de California, Los Angeles). También en varias otras ediciones periódicas y en volúmenes especiales nacionales e internacionales, así como en índices en versión electrónica.

CONTROL DE LIMITES: AUTORITARISMO SUBNACIONAL EN PAISES DEMOCRATICOS*

EDWARD L. GIBSON**

Nuestro universo no es local.

Brian Greene[†]

Introducción

El corpulento gobernador sonrió exultante mientras estrechaba la mano en alto de su también sonriente (aunque no tan confiado) sucesor, José Mural, amo y gobernador del estado mexicano de Oaxaca durante los últimos cinco años, acababa de llevar a cabo una práctica tradicional, en teoría ya anacrónica, de la política mexicana. El gobernador había designado unilateralmente y sin mediar impedimento alguno al presunto futuro gobernador del estado. Como parte de los ritos tradicionales que rodean a esta clase de episodios, los diarios locales exhibieron anuncios financiados por sindicatos, grupos económicos, luminarias políticas y hasta restaurantes y zapaterías rindiendo homenaje y deseando lo mejor al heredero designado por el gobernador. El gobernador Mural había llevado a cabo un *dedazo*, una práctica típica del Partido Revolucionario Institucional (PRI) oficialmente abandonada en la mayor parte del país desde la lenta transición a la democracia en los años 90. No obstante, en febrero de 2004 las prácticas tradicionales de sucesión del Ejecutivo seguían vivas y gozando de buena salud en el estado de Oaxaca,

*Agradezco a mis colegas de la Universidad de Northwestern, Michael Hanchard, James Maleney, Will Rono, Ben Ross Schneider, Kathleen Thelen y Jeffrey Winters por sus valiosos comentarios a versiones anteriores de este artículo. También soy muy agradecido a Jenna Bednar, Ernesto Calvo, Horacio Cao, Teri Coraway, Julie Falleti, Judith Gibson, Anna Grzymala-Busse, Blanca Heredia, Scott Mainwaring, Robert Mickey, María Victoria Murillo, Hector Schantz, David Seitzer, Julieta Suárez Cao, Enrique Zuleta Puceiro y, especialmente, a Eduardo L. Gibson. Asimismo, quiero agradecer a la beca de la fundación George A. y Eliza Howard que me permitió gozar del subsidio que hizo posible este proyecto de investigación. El trabajo de campo para el presente artículo fue financiado también por Northwestern University por una beca de la National Science Foundation (SBIR-9702735). Este artículo apareció originalmente como "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries," *World Politics* 58, Octubre 2005.

**Desarrollo Económico agradece a The Johns Hopkins University Press su autorización para la presente versión en español.

†Departamento de Ciencias Políticas, Northwestern University, Evanston, Illinois, U.S.A.

†Brian GREENE: *The Fabric of the Cosmos: Space, Time, and the Texture of Reality* (New York: Alfred E. Knopf, 2004), 81.

Sin embargo, la elección de 2000 fue el ritual que esperaban. La victoria oficialista, asegurada con un pequeño margen, tuvo lugar en medio de denuncias de fraude masivo. Durante las preliminares de la campaña electoral, las organizaciones civiles oaxaqueñas movilizadas contra uno de los gobernadores más autoritarios de la historia reciente hicieron un llamamiento a la unión de las fuerzas opositoras contra el PRI. Este llamamiento fue apoyado por los líderes nacionales del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), quienes forzaron a sus débiles y relucientes organizaciones partidarias locales a forjar un frente unido de oposición confrontista a la elección de gobernador. La intervención por parte de actores nacionales había cristalizado en el primer desafío opositor multi-partidario al PRI en la historia del estado; y también por primera vez en la historia se había puesto en peligro la continuidad del gobierno autoritario local.

Mientras tanto, en la árida y empobrecida provincia norteña de Santiago del Estero en Argentina, la gobernadora Mercedes Aragónés de Juárez presidía el colapso de un régimen autoritario provincial que se había extendido durante cincuenta años. Mercedes Aragónés de Juárez era la esposa y compañera política de Carlos ("Tata") Juárez, caudillo peronista y virtual dueño político de la provincia desde que asumió la gobernación por primera vez en 1949². En 2002, la legislatura provincial ordenó imprimir la imagen de los Juárez en las estampillas provinciales y los nombró "Protectores Ilustres de la Provincia".

Sin embargo, la situación cambió drásticamente para los Protectores Ilustres a comienzos de 2004. El asesinato de dos jóvenes mujeres ligado a las acciones de miembros de la élite provincial y de las fuerzas de seguridad incitó movilizaciones locales masivas que atrajeron la atención tanto de la prensa nacional como del gobierno central. Los secretos ocultos del poder provincial, un secreto a voces para los residentes de la provincia, eran ahora objeto del escrutinio nacional. El conflicto en Santiago del Estero había escapado de los confines parroquiales del sistema político juarista. El conflicto se había nacionalizado.

A comienzos de abril de 2004 el presidente Néstor Kirchner invocó los poderes de intervención federal y ordenó la destitución y el arresto de Niña Aragónés y Carlos Juárez. Un interventor federal fue designado para gobernar la provincia. El delegado presidencial anunció, como cortesía del gobierno nacional, el comienzo de una nueva era democrática en la política provincial.

Oaxaca y Santiago del Estero nos enseñan mucho acerca de las dinámicas del "autoritarismo subnacional" –sobre las condiciones de su persistencia y de cómo se desmantelan sus mecanismos de reproducción– en países con regímenes nacionales democráticos. Los estudios de caso revelan una característica persistente de la política en provincias autoritarias: la lucha entre los líderes locales y la oposición por controlar el alcance del conflicto provincial. El gobierno provincial prevalece cuando el alcance del conflicto es localizado y la oposición se encuentra aislada de sus aliados y recursos en el ámbito nacional. Por el contrario, cuando el conflicto provincial se nacionaliza las autoridades locales se ven amenazadas. Este modelo teórico revela una dinámica estratégica que da lugar a diversas tácticas territoriales

² Se utilizará el término "provincia" en las discusiones del tema en general. Sin embargo, al analizar la política de países específicos, se recurirá al término en uso en cada país ("estado" o "provincia").

actualizar
el conflicto

aplicadas tanto por el gobierno provincial como por la oposición en las arenas locales y en el sistema territorial nacional. En el autoritarismo subnacional la continuidad y el cambio no son producto solamente de causas locales, sino también de las interacciones entre la política provincial y el sistema territorial nacional en el que ésta se encuentra inmersa.

La situación política analizada en el presente artículo es la de una provincia autoritaria en un país que cuenta con un régimen nacional democrático³. En el presente trabajo se exploran los contextos estratégicos en los cuales los líderes autoritarios subnacionales (en este caso, gobernadores) logran mantener los regímenes autoritarios provinciales, así como los mecanismos políticos que pueden socavar a dichos regímenes. El enfoque de este artículo se centra en las dimensiones estratégicas de continuidad y de cambio en vez de privilegiar el análisis de los factores estructurales o endógenos (como los niveles locales de desarrollo socioeconómico) que podrían explicar las variaciones subnacionales en los procesos de institucionalización democrática. Este recorte analítico refleja tanto las limitaciones de espacio del presente trabajo como sus intereses teóricos fundamentales. La existencia de un gobierno nacional democrático junto a un gobierno provincial autoritario en un mismo país crea una situación de yuxtaposición de regímenes. En otras palabras, dos niveles de gobierno que cuentan con jurisdicción sobre un mismo territorio operan bajo diferentes regímenes, entendidos como conjuntos de normas, leyes y prácticas, que goodian la selección y la conducta de las autoridades políticas. Esta yuxtaposición genera desafíos estratégicos para las élites autoritarias subnacionales (y oportunidades para las oposiciones locales) que no existen cuando coinciden los tipos de régimen nacional y subnacional. En este contexto, las presiones políticas de los actores situados en el sistema territorial nacional actúan como catalizadores potenciales del cambio subnacional. Estas presiones políticas pueden iniciar cambios en el régimen local independientemente de la existencia de presiones endógenas. Así, los estudios sobre democratización pueden beneficiarse de la exploración de las dimensiones estratégicas de continuidad y cambio en los autoritarismos subnacionales como primer paso para entender la manera en que la democracia se extiende, o se resiste, en el interior del estado-nación.

- 1) El presente artículo se organiza de la siguiente manera. La primera sección se ocupó del autoritarismo subnacional, en particular de la manera en que la literatura de democratización abarca sólo parcialmente a este fenómeno empírico y de la relación existente entre la democratización subnacional y las instituciones territoriales.
- 2) La segunda sección se focaliza en un desarrollo teórico a partir de una teoría más frágil del conflicto en provincias autoritarias que luego se complejiza con un marco analítico para el estudio del "control de límites" por parte de autoridades subnacionales.
- 3) La tercera sección aplica el marco teórico al estudio de conflictos recientes relacionados con la democratización provincial en Oaxaca, México y en Santiago del Estero, Argentina. Las implicancias teóricas para investigaciones futuras del modelo presentado en los estudios de caso serán discutidas en la sección que concluye el presente artículo.

³ Los regímenes autoritarios subnacionales pueden existir en cualquier jurisdicción. Los gobiernos principales urbanos o rurales son dos ejemplos de regímenes autoritarios no provinciales.

Autoritarismo subnacional, política territorial y democratización

Los autoritarismos subnacionales constituyen un fenómeno común en la mayoría de las democracias en desarrollo y en el mundo poscomunista⁴. También fueron moneda corriente en la vida política norteamericana hasta mediados del siglo veinte, cuando los régimes de partido hegemónico en el Sur fueron desmantelados⁵. Una mirada a las naciones democráticas en el mundo confirma la existencia de una distribución territorial irregular de las prácticas e instituciones de la democracia en el interior de los estados-nación. Esta distribución irregular puede ser leve, presentando pequeñas diferencias entre las distintas jurisdicciones en lo que concierne a la transparencia de los procesos electorales y a la efectividad del estado de derecho. Sin embargo, esta distribución irregular también puede ser abismal, con regímenes autoritarios completamente desarrollados que privan a los habitantes provinciales de derechos y libertades que los ciudadanos de otras provincias en el mismo país disfrutan plenamente⁶. Oaxaca y Santiago del Estero son sólo dos casos entre los cientos de enclaves autoritarios provinciales que pueblan los paisajes de las democracias en el mundo. No obstante, los procesos políticos que alimentan o destruyen a los autoritarismos subnacionales continúan siendo ignorados en la literatura de política comparada sobre democratización.

La falta de atención teórica de la que es objeto el autoritarismo subnacional en la literatura sobre democratización puede ser explicada por diversas razones. Algunas de estas derivan de las limitaciones teóricas y metodológicas, limitaciones que han sido impulsadas por el "sesgo nacional" (*whole-nation bias*) de estos estudios que consideran a la democratización desde la perspectiva de las instituciones, actores y movimientos nacionales⁷. El autoritarismo subnacional se encuentra relaciona-

⁴ Esta hecho ha sido discutido en diversos estudios. Al efecto véase: Guillermo O'DONNELL: "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)", Working Paper, N° 193 (Notre Dame: Kellogg Institute, April 1993); Jonathan Fox: "Latin America's Emerging Local Politics", *Journal of Democracy* 5 (April 1994); Franck HAGOPIAN: *Traditional Politics and Regime Change in Brazil* (Cambridge and New York, Cambridge University Press, 1996); Fernando Luis Aguiar: *Os Barões da Federação: O poder dos governadores no Brasil pós-autoritário* (São Paulo, Editora Huicteca/Universidade de São Paulo, 1998); Wayne CORNELIUS, Todd A. EISENSTADT y Jone HINDLEY (eds.): *Subnational Politics and Democratization in Mexico* (La Jolla: University of California Press, 1999); Rebecca DILL CERVERZ: *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina* (Stanford, Calif., Stanford University Press, 2004); y Kelly McMANAM: *Economic Autonomy and Democracy: Hybrid Regimes in Russia and Kyrgyzstan* (Cambridge, Cambridge University Press, 2009).

⁵ V. O. KEY: *Southern Politics in State and Nation* (Knoxville, University of Tennessee Press, 1949) continúa siendo el análisis clásico de los sistemas políticos autoritarios en el sur de los Estados Unidos. Para un estudio teórico reciente de las transiciones subnacionales a la democracia en esa región ver Robert MCKEEY: "Paths Out of Dixie: The Decay of Authoritarian Enclaves in America's Deep South, 1944-1972" (Muriusco, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Michigan, 2005).

⁶ Este artículo no va a discutir si es correcto clasificar a estos regímenes nacionales como subtipos disminuidos de democracia. El objetivo aquí es analizar a los autoritarismos subnacionales en tanto problemas de gobierno dentro de un contexto nacional democrático. Para una crítica reciente a la proliferación de tipologías en los estudios sobre democracia, ver Ariel AMONY y Hector SCHAMIS, "Babel in Democratization Studies", *Journal of Democracy* 16 (October 2005).

⁷ El concepto de "sesgo nacional" (*whole nation bias*) es tomado de Stein ROSEN, *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development* (New York, David McKay Company, 1970). Véase también Richard SYDENH: "Scaling Down: The Subnational Comparative Method." *Studies in Comparative International Development* 36 (Spring 2001).

do con la dimensión territorial de la democracia que ha sido, sin lugar a dudas, la menos desarrollada por las teorías sobre democratización. Por el contrario, estas teorías han tendido a analizar los procesos políticos siguiendo líneas de conflicto no territoriales, entre ellas, las luchas entre clases sociales, fuerzas partidarias, movimientos sociales e intereses económicos. Las dimensiones geográficas del conflicto —entre centro y periferia, niveles de gobierno y actores organizados regionalmente— no han sido suficientemente analizadas. Estos conflictos yacen en el ámbito de la "política territorial," la cual, extendiendo la formulación suelta de Sidney Tarrow, no se refiere al territorio *en sí*, sino a cómo la política se organiza y se dirige a través del territorio⁸.

Es poco lo que sabemos sobre la manera en que las luchas por la democratización se dirimen a través del territorio. La comprensión de cómo este fenómeno se desarrolla en un país democrático en el nivel nacional requiere del estudio de las topografías políticas del estado democrático y de la forma en que estas topografías limitan o potencian a los actores políticos en sus estrategias territoriales de control⁹. Por este motivo, todo análisis de los procesos de democratización en el nivel subnacional debería estar construido sobre teorías de política territorial¹⁰.

Enredos de instituciones: conflictos a través de las arenas territoriales

En cualquier comunidad política, los conflictos tienen lugar en el interior de una jerarquía de organizaciones y arenas territoriales. En los sistemas de gobierno territorial a gran escala, las instituciones políticas se encuentran enredadas en múltiples arenas. De esta manera, las estrategias de control político nunca quedan limitadas a un único territorio.

Estas observaciones presentan consecuencias múltiples para el estudio de la política. En primer lugar, debemos prestar atención a las diversas formas en que las élites políticas llevan a cabo estrategias territoriales y a cómo estas estrategias locales pueden ser un medio para la consecución de otros objetivos en el sistema político.

⁸ Sidney TARRROW: "Introduction", en Tarrow, Peter KATZENSTEIN y Luigi GRAZIANO (eds.): *Territorial Politics in Industrial Nations* (New York, Pinter Publishers, 1978), 1.

⁹ El concepto de "topografías políticas" es tomado de Catherine BOONE: *Political Topographies of the African State: Territorial Authority and Institutional Choice* (Cambridge, Cambridge University Press, 2003).

¹⁰ La "política territorial" es un campo interdisciplinario que ha gozado de una popularidad intermitente en la ciencia política. Algunos de los trabajos más notables de la política comparada, que van a contrapelo de los estudios sobre economía política de los 70s y 80s a nivel nacional, son Stein ROSEN y Derek UNWIN: *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries* (Beverly Hills, Calif., Sage Publications, 1993); y Tarrow, KATZENSTEIN, y GRAZIANO (nota al pie N° 8). Entre los trabajos más relevantes sobre política territorial se encuentran Richard SNYDER: *Politics after Neoliberalism: Reregulation in Mexico* (Cambridge, Cambridge University Press, 2001); Jeffrey ANDERSON: *The Territorial Imperative: Pluralism, Corporatism, and Economic Crisis* (New York, Cambridge University Press, 1992); Edward L. GIBSON: "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", *World Politics* 49 (Abril 1997); Ken EATON: *Politics Beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in Latin America* (Stanford, Calif., Stanford University Press, 2004); Jeffrey HIGGINS: *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control* (Princeton, Princeton University Press, 2000); Tula FALLETT: "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", *American Political Science Review* 98 (August 2004); BOONE (nota al pie N° 9); y Daniele CARLUCCI: *The Nationalization of Politics: The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe* (Cambridge, Cambridge University Press, 2004).

co. El geógrafo político Robert Sack define la territorialidad como "una dimensión espacial para influir, o controlar recursos y personas, a través del control de área". Suele entenderse por "control de área" en política subnacional el monopolio del poder en la arena política local, pero debería incluirse además la manipulación de recursos de poder en otras arenas. Para ello, se requiere del control de los vínculos entre los distintos niveles de la organización territorial y de la capacidad de influir en las arenas políticas nacionales.

En segundo lugar, el "enredo" de las instituciones exige considerar la naturaleza funcional de las relaciones entre los niveles de gobierno así como sus consecuencias en términos de poder y de resultados políticos. Tal como sugiere Sidney Tarrow, debemos preguntarnos "en primer lugar, ¿qué tareas realiza la periferia a favor del centro del sistema político...? En segundo término, ¿cuál es la utilidad del centro para la periferia?"¹²

Estas preguntas son útiles a la hora de organizar el análisis de las dimensiones territoriales del poder. Los estudios de las dinámicas centro-periferia suelen poner énfasis en la subordinación de la periferia al centro. De este modo, Rokkan y Urwin consideran al centro y a la periferia en términos de un "sistema espacial de autoridad y subordinación"¹³. Sin embargo, el énfasis en la "subordinación" oscurece la importancia que posee la periferia en la realización de numerosas tareas de gobierno. También "necesita" de la periferia para cumplir funciones vitales, incluyendo el mantenimiento del orden político a través del territorio nacional, el aporte (*delivery*) de votos, o la provisión de servicios. Resulta entonces mucho más fructífero considerar la interdependencia mutua entre centro y periferia antes que suponer la subordinación o marginalización de esta última.

Democratización nacional y autoritarismo subnacional: una relación interdependiente

El hecho de que la democratización nacional a menudo se vea acompañada por la consolidación del autoritarismo provincial es uno de los aspectos de la tercera ola de transiciones a la democracia que no ha sido suficientemente considerado. Si bien las transiciones democráticas transforman la política en el nivel nacional, tienden a ejercer poca presión para la democratización subnacional. En realidad, a menudo la impiden.

Para comprender esta aparente paradoja es importante recordar los efectos diferenciales de las transiciones en las arenas nacional y subnacional. En aquellos casos en que el centro ejerció un control férreo sobre los políticos subnacionales, el debilitamiento del centro en el período de transición potenció a los actores locales y los relevó de rendir cuentas a las élites nacionales. Este debilitamiento a menudo aceleró la democratización en los contextos locales pluralistas llevando a la aparición de "oasis" democráticos en regímenes nacionales autoritarios. Sin embargo, en los

¹¹ Robert SACK: *Human Territoriality: Its Theory and History* (Cambridge, Cambridge University Press, 1986), 1.

¹² Tarrow (nota al pie N° 8), 2.

¹³ Rokkan y Urwin (nota al pie N° 10), 4.

escenarios autoritarios locales el electo ha sido el opuesto. Las élites locales aislaron a sus provincias y resistieron las presiones democratizadoras provenientes del centro, así los enclaves autoritarios emergieron en países que estaban democratizando sus instituciones nacionales¹⁴. Asimismo, durante las elecciones fundamentales del nuevo régimen los líderes políticos locales se convirtieron en aliados regionales importantes de los partidos nacionales. De este modo, los líderes subnacionales vieron incrementado su poder y esto a su vez contribuyó a que el partido nacional excluyera de la agenda el problema de la naturaleza autoritaria de su aliado local.

Durante los primeros años de un régimen democrático los presidentes deben ocuparse de múltiples problemas. La democratización subnacional es raras veces uno de ellos. Las élites políticas en las provincias autoritarias, con su oferta abundante de votantes y legisladores, suelen ser miembros importantes de las coaliciones gubernamentales nacionales. Así, los gobiernos centrales democráticamente elegidos pueden considerar que los costos de desafiar a los autoritarismos periféricos superan a los beneficios, ya que la periferia autoritaria es funcional a los intereses del centro democrático en las arenas vitales de política y gobierno nacional. En otras palabras, si el autoritarismo subnacional persiste en un contexto nacional democrático es porque a menudo satisface necesidades estratégicas importantes del gobierno democrático nacional.

II. Control de límites: un marco para el análisis del cambio político subnacional

En su estudio crítico de la democracia estadounidense, *El pueblo semisoberano*, E. E. Schattschneider expone una lógica general del conflicto político que puede ser productivamente aplicada al estudio del control territorial subnacional¹⁵. Schattschneider señala que en cualquier situación de conflicto político entre dos partes desiguales, la parte más poderosa tiene el incentivo de mantener el conflicto limitado a las partes originales. De esta forma, se preserva la assimetría de poder entre ambas partes y la parte más poderosa será la que probablemente prevalezca en el conflicto. Por el contrario, la parte más débil posee incentivos para expandir el número de participantes en el conflicto. Así, incorporando a terceros y expandiendo el alcance del conflicto se altera el balance de poder entre las partes originales. En conflictos localizados las partes débiles, por lo tanto, están interésadas en lo que Schattschneider llama la "socialización" del conflicto.

Esta lógica es aplicable también a la política territorial. En las provincias autoritarias, al gobierno provincial le interesa mantener los conflictos localizados, mientras que a las oposiciones les interesa nacionalizar los enfrentamientos locales. Los líderes de una provincia autoritaria, por ende, se mantendrán constantemente ocupados en estrategias de "control de límites" maximizando la influencia del gobierno sobre la política local y privando a las oposiciones del acceso a potenciales recursos y aliados.

¹⁴ De este modo, Cornelius caracteriza a México como un "núcleo" de conflictos democráticos y autoritarios. Wayne CORNELIUS: "Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System", en CONNELIUS, EISENSTADT, y HARDLEY (nota al pie N° 4).

¹⁵ E. E. SCHATTSCHEIDER. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America* (New York, Holt, Rinehart and Winston, 1960).

FIGURA 1

Control del conflicto y cambio político en provincias autoritarias en el interior de países democráticos

Democratización

Nacional → Intentos de control de límites

por parte del gobierno provincial → El conflicto permanece localizado → Se preserva el statu quo

El conflicto provincial se nacionaliza → La continuidad del gobierno autoritario se encuentra amenazada

dos nacionales¹⁶. La oposición, por su parte, intentará hacer exactamente lo contrario, es decir, procurará franquear los límites provinciales e incorporar actores nacionales al conflicto local. El resultado de esta lucha es fundamental para entender el cambio político subnacional. Este proceso se encuentra ilustrado en la Figura 1.

Este modelo abstracto provee los fundamentos para construir un marco teórico más detallado que sitúa el conflicto provincial en un sistema territorial nacional. El control de límites en un sistema de gobierno territorial a gran escala se desarrolla en tres esferas de acción política: las arenas subnacionales, la arena nacional y los vínculos institucionales entre ellas.

A continuación, se identificarán tres estrategias de control de límites: (1) la parroquialización del poder, (2) la nacionalización de la influencia y (3) la monopolización de los vínculos nacional-subnacionales.

La parroquialización del poder

La primera unidad de análisis en el estudio del "control de área" es, como su nombre lo indica, el área que está siendo controlada. La "parroquialización del poder" refiere así a las estrategias locales de control político. Cuando la unidad de análisis es una provincia, dichas estrategias buscan maximizar la hegemonía del gobernador sobre el sistema territorial subnacional. Esto incluye tanto a las instituciones provinciales—los poderes ejecutivo, legislativo y judicial—como a las organizaciones partidarias provinciales, los niveles de gobierno municipales y otras jurisdicciones. El control de la oposición también requiere la gestión de los clivajes regionales, los cuales proveen la base para potenciales alineamientos partidarios. Dichas estrategias pueden adquirir variadas formas institucionales, coercitivas y estratégicas. Sin embargo, la combinación específica de estas formas estará fuertemente condicionada por el contexto político nacional.

En países con regímenes nacionales democráticos, los gobiernos provinciales autoritarios deben llevar a cabo dos tareas aparentemente contradictorias: deben ejercer el control autoritario sobre la comunidad política local y, a la vez, vincularlo institucionalmente a la comunidad política democrática nacional. Las formas

¹⁶ Este concepto pertenece al estudio de la política entre centro y periferia de Flodman y Urwin's (nota al pie N° 10) que considera al "control de límites" como una estrategia defensiva de la periferia contra la invasión cultural del centro.

institucionales de dominación local deben por lo tanto ser compatibles con las instituciones políticas nacionales. Según afirma V. O. Key, un mecanismo institucional efectivo para alcanzar este resultado es el establecimiento de un sistema provincial de partido único. En su estudio sobre la política en el sur de los Estados Unidos, Key sugiere que esta forma institucional fue efectiva no sólo para el ejercicio de la dominación local (gracias a "la extrema dificultad de mantener una oposición organizada") sino también como "un arreglo institucional para los asuntos nacionales"¹⁷.

Este modelo puede ser generalizado hacia otros casos de autoritarismos provinciales en países con regímenes democráticos nacionales. En aquellos lugares donde la institucionalización partidaria es una realidad existen fuertes incentivos para ejercer el control local a través de instituciones partidarias. Esto requiere de estrategias para manipular las institucionales locales de manera tal de facilitar la construcción y el mantenimiento de partidos hegemónicos provinciales¹⁸. Las variaciones empíricas de este fenómeno pueden incluir partidos hegemónicos locales vinculados a un partido nacional, como lo analizado por Key en los Estados Unidos, o ayreglos más flexibles como un cartel de partidos de élites locales. Cualquiera sea la forma real que adopten, los partidos hegemónicos subnacionales son la manifestación institucional más importante del autoritarismo provincial en contextos nacionales democráticos¹⁹.

La nacionalización de la influencia

Los líderes autoritarios subnacionales exitosos son también actores en la arena nacional. Pueden ser discretos y sólo ocupar posiciones nacionales con el propósito de asegurar su control en el nivel provincial. Pueden ser ex gobernadores transformados en senadores con el propósito de influir en la legislación o en la apropiación de rentas fiscales en beneficio de sus provincias. Y también pueden ser gobernadores en funciones que controlan la delegación provincial de legisladores en el congreso nacional. Esta presencia nacional resulta clave para mantener la influencia subnacional sobre las decisiones políticas federales que afectan a las provincias²⁰.

¹⁷ Key (nota al pie N° 5), 16, 71-72.

¹⁸ Allí donde la institucionalización de los partidos nacionales es débil, sin embargo, la parroquialización del poder puede incluir otras alternativas institucionales, como por ejemplo el control burocrático. Al efecto véase Kathryn Stoner-Weiss: *Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance* (Princeton, Princeton University Press, 1997).

¹⁹ V. O. Key utiliza el concepto de "partido único," sin embargo, como sugiere Sartori, este concepto es que ante "partidos predominantes" y "partidos hegemónicos"; Sartori: *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (Cambridge, U.K., y New York, Cambridge University Press, 1976). En el sistema de partido predominante, un solo partido obtiene regularmente la mayoría de los escaños legislativos. En los sistemas de partido hegemónico, los partidos hegemónicos ganan gracias al diseño institucional—las autoridades se aseguran la victoria del partido dominante a través de medios legales e ilegales; véase en particular el análisis de Sartori sobre el PRI mexicano (pp. 232-35). Este escenario es el más cercano a los casos subnacionales aludiados en este artículo. De esta manera, el término "partido hegemónico subnacional" será empleado en el presente análisis en relación con los contextos autoritarios subnacionales.

²⁰ Uno de los ejemplos más dramáticos de esta influencia es el comentario hecho por el ex presidente de los Estados Unidos, Franklin Roosevelt, a líderes negros que buscaban su apoyo para promulgar legislación en contra de los linchamientos en el Sur en los años 30. Los legisladores del Sur sostuvieron, "son presidentes de comisiones u ocupan lugares estratégicos en las comisiones del Senado y la cámara de representantes. Si yo

Sin embargo, dichos líderes también pueden ser actores cuya participación en la arena federal refleja sus ambiciones nacionales. En los sistemas federales, los gobernadores se encuentran posicionados con ventaja para la utilización del poder local como un trampolín hacia los cargos nacionales. Los supuestos simplistas que descubren la condición territorialmente limitada de la política en "zonas atrasadas" son a menudo echados por tierra cuando la periferia catapulta su autoritaria progenie al pináculo del poder nacional²¹.

El partido hegemónico subnacional cumple un rol importante en la nacionalización de la influencia. En su condición de "arreglo institucional para los asuntos nacionales", el partido hegemónico subnacional maximiza la influencia de los gobiernos provinciales en el congreso nacional. Así, a mayor número de legisladores nacionales que responden al gobernador, mayor es la influencia que el gobernador posee sobre los políticos nacionales. El partido hegemónico subnacional también incrementa la influencia del gobernador en la compolencia interna del partido nacional. Cuando una provincia aporta un mayor caudal de votos a ciertos líderes nacionales partidarios, la facción interna del gobernador tiene más poder dentro del partido nacional.

Dicha presencia nacional, sin embargo, puede ser un arma de doble filo. Si bien es necesaria para un efectivo control local, puede también convertirse en el talón de Aquiles de los regímenes autoritarios subnacionales. Cuando los líderes políticos provinciales se convierten en líderes nacionales se ven implicados en los conflictos de política nacional. Los líderes provinciales pueden así volverse blanco de los líderes nacionales quienes, aunque completamente desinteresados por la política en la provincia de sus adversarios, saben que la única manera de eliminarlos es socavando la estructura local de poder que los sostiene. Así, el círculo virtuoso de la democratización subnacional puede ser activado a partir de una vil disputa política entre líderes nacionales.

La monopolización de los vínculos nacional-subnacionales

Los "vínculos" entre las arenas de un sistema territorial nacional son cruciales para la organización del poder en todos los niveles de la organización territorial. Sin embargo, el término "vínculo" es un concepto poco denotativo. La definición que parece funcionar mejor considera al vínculo "una parte que conecta en sentido material o inmaterial; una cosa (o, en ocasiones, una persona) que sirve para mantener una conexión;... un medio de conexión o de comunicación"²².

apoyo la ley en contra de los inclinamientos ahora, ellos van a bloquear cualquier iniciativa presidencial en el congreso... simplemente no puedo arriesgarme a eso." citado en Karl F. Neocleous: *The Dixiecrat Revolt and the End of the Solid South 1932-1968* (Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2001). Richard F. Bensel provee amplia documentación acerca de las estrategias legislativas nacionales de los representantes sureños con posterioridad a 1880 en *Sectarianism and American Political Development, 1880-1900* (Madison, University of Wisconsin Press, 1984).

²¹ Unos pocos ejemplos: Fernando Collor de Mello, ex gobernador del estado parlárico de Alagoas en el Nordeste brasileño, fue presidente de Brasil desde 1989 hasta su destitución en 1992. Carlos Menem, varias veces gobernador de la provincial periférica de La Rioja, se convirtió en presidente de la Argentina en 1989. En México, Roberto Madrazo, el gobernador autoritario de Tabasco que el presidente Zedillo intentó intrusivamente destituir en 1995, fue presidente del PRI y uno de los tres principales candidatos presidenciales en el 2000.

²² Oxford English Dictionary (Oxford, Clarendon Press, 2001), la cursiva es nuestra.

El hecho de que un vínculo pueda ser material (por ejemplo, una institución) o inmaterial (una relación, una alianza, o un flujo de comunicación) nos ayuda a entender las verdaderas cuestiones que son objeto de lucha en un sistema territorial nacional. Los vínculos pueden incluir a las instituciones que regulan las relaciones gubernamentales entre provincias y entre la nación y las provincias, a las instituciones o personas que controlan las actividades y gastos provinciales, o a las instituciones que organizan la representación de los intereses provinciales ante el gobierno central. Dichos vínculos pueden incluir los flujos de rentas desde el centro hacia la periferia, los flujos de comunicación, o la provisión de servicios entre los niveles de gobierno. Asimismo, las relaciones entre partidos nacionales y locales, entre sindicatos nacionales y locales, o entre organizaciones no gubernamentales, pueden ser consideradas como vínculos. Finalmente, los procesos de nominación de representantes locales a las instituciones nacionales también constituyen vínculos entre los distintos niveles de gobierno²³. En la política territorial el que controla los vínculos controla el poder.

Agentes de apertura de límites en la política provincial

Rokkan y Urwin sostienen que "el grado en que los límites políticos, económicos y culturales de una periferia pueden ser penetrados tiene consecuencias importantes para la estructura interna de la población periférica... En cualquier investigación tenemos que distinguir, dentro de la periferia, entre grupos o agencias que funcionan abriendo o fortaleciendo los límites"²⁴. En este sentido, sería útil continuar la discusión del control de límites con una breve apreciación de los escenarios teóricos para la "apertura de límites" en la política provincial autoritaria.

Un conflicto provincial se "nacionaliza" cuando actores externos se alían con oposiciones locales, invierten recursos en la jurisdicción y se convierten en participantes de la lucha local por el poder. Un primer paso en este proceso suele ser la irrupción de una crisis local en la cual las oposiciones provinciales elevan el conflicto a los actores nacionales y logran articular el conflicto local con los intereses políticos o territoriales de dichos actores²⁵. Los actores locales incluyen a los partidos de oposición provinciales o a organizaciones de la sociedad civil. El faccionalismo interno en partidos hegemónicos provinciales suele ser también una fuente de desafíos organizados al gobierno provincial.

La identificación de potenciales agentes nacionales de apertura de límites requiere que el "centro" no sea percibido como un actor unitario (como sucede a menudo cuando se emplea la dicotomía centro-periferia) sino como una constelación de actores institucionales con intereses y preferencias particulares con respecto a la política territorial. Donde los conflictos partidarios locales coinciden con los intereses

²³ Tarrow (nota al pie N° 8) describió a estos vínculos como "redes de intercambio" entre el centro y la periferia (p. 3).

²⁴ Rokkan y Urwin (nota al pie N° 10), 4.

²⁵ Un camino inverso sucede cuando los actores nacionales intervienen unilateralmente. Sin embargo, las probabilidades de éxito son bajas si no se cuenta con interlocutores locales motivados a que cuenten con capacidades institucionales. Una evidencia contundente sobre esto tenía es el contraste, en los Estados Unidos, entre la decimonónica "Reconstrucción" y la "Segunda Reconstrucción" del siglo veintiecho. Richard M. VALELY: *The Two Reconstructions: The Struggle for Black Enfranchisement* (Chicago, University of Chicago Press, 2001).

partidarios nacionales, los líderes del partido nacional pueden convertirse en importantes agentes de apertura de límites en la política provincial. Sin embargo, los intereses de los líderes partidarios pueden entrar en conflicto con los intereses burocráticos o territoriales de los presidentes, y éstos a su vez pueden entrar en conflicto con los intereses institucionales de los líderes legislativos nacionales. Estos conflictos pueden limitar la acción de actores particulares o pueden iniciar la intervención de maneras inesperadas. Las intervenciones nacionales en política subnacional pueden no seguir un patrón predecible en relación con las afiliaciones partidarias. Del mismo modo, las organizaciones civiles o los tribunales de justicia nacional pueden actuar independientemente de los partidos políticos y de los presidentes. Para explicar los modelos y las secuencias de la intervención nacional en la política provincial se necesita entender cómo los actores posicionados en las instituciones nacionales están conectados unos a otros y cómo esas conexiones coinciden con los patrones de conflicto de la política provincial.

III. Luchas por la democratización subnacional: Oaxaca en México y Santiago del Estero en la Argentina

Oaxaca y Santiago del Estero proveen la oportunidad para examinar modelos de control y oposición en regímenes autoritarios subnacionales. Cuando el trabajo de campo para este artículo comenzó en el 2003, ambas constituyan ejemplos de provincias autoritarias en países que ya habían experimentado la democratización de sus gobiernos nacionales²⁶. En los dos años siguientes estas provincias también atravesaron por luchas intestinas que pusieron en jaque la continuidad del régimen autoritario. El gobierno provincial prevaleció en Oaxaca y sucumbió en Santiago del Estero. Sin embargo, para los propósitos analíticos de este ensayo, los resultados importan menos (a pesar de lo importantes que hayan sido para sus participantes) que la oportunidad ofrecida por estos conflictos para la observación de las estrategias de apertura y de control de límites en la política autoritaria provincial.

Méjico: un esfuerzo democratizador liderado por los partidos políticos. La parroquialización del poder en Oaxaca

Los doce años que precedieron a la elección de José Murat como gobernador de Oaxaca se caracterizaron por una lenta pluralización del autoritarismo subnacional. Durante la administración del gobernador Heladio Ramírez (1986-92), el PRI oaxaqueño respondió a las crecientes tensiones sociales cooptando a la oposición civil y toleran-

²⁶ Esta situación de autoritarismo local fue confirmada con anticipación al trabajo de campo como una regla de selección de casos gracias a una profunda observación de los mismos y al consejo de expertos locales. Para distinguir entre regímenes autoritarios y democráticos se considera, como regla de selección, la ausencia o la restricción de por lo menos una de las dos dimensiones de la "poliarquía": inclusión o competencia. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971). La vigencia efectiva del establecimiento es un criterio adicional de la clasificación. La restricción sistemática de alguna de estas condiciones fue considerada evidencia suficiente para clasificar a un régimen provincial como no democrático. Tanto en Oaxaca como en Santiago del Estero, las restricciones en la competencia política resultaron suficientes para realizar la clasificación (como se verá luego, la flagrante violación del estado de derecho y de las libertades civiles también se aplica a estos casos).

do las victorias electorales locales de los partidos de oposición²⁷. El sucesor del gobernador Ramírez, Diódoro Carrasco (1992-98), continuó con esta política de conciliación. En un contexto de gobierno hegemónico por parte del PRI, durante la gobernación de Carrasco, el partido de centro-izquierda PRD se convirtió en el segundo partido del estado y el conservador PAN se quedó con el gobierno de la ciudad capital de Oaxaca²⁸.

José Murat había sido un actor importante tanto en el PRI nacional como en su rama local. Murat trabajó junto al gobernador Ramírez en calidad de interlocutor en el diálogo con las fuerzas de la oposición local. Murat también ocupó los puestos de senador y diputado nacional, los que lo conectarán con las redes nacionales de influencia dentro del partido de gobierno. Para 1998, Murat era ya un obvio candidato a la nominación para gobernador.

Sin embargo, existía un único problema. Murat no era un hombre de los círculos del gobernador Diódoro Carrasco. Cuando el gobernador eligió a otro candidato a la gobernación, Murat fue directamente al presidente y amenazó con unirse al opositor PRD si no era designado como candidato a gobernador de Oaxaca por el PRI. La amenaza resultaba altamente creíble dadas las presiones competitivas nacionales que el PRI enfrentaba. El partido ya había sufrido importantes deserciones en otros estados y el presidente Zedillo prefirió ceder a estas presiones antes que arriesgarse a perder el bastión estatal del PRI²⁹. Por su parte, el presidente también compensó al gobernador Carrasco con una promoción al Ministerio del Interior. Por los próximos dos años, Diódoro Carrasco sería un decidido adversario interno del gobernador Murat desde su poderosa posición en el gobierno nacional.

Luego de su elección como gobernador, Murat no perdió el tiempo y rápidamente consolidó su poder sobre el sistema político oaxaqueño. En un contexto local de política partidaria hegemónica, las amenazas más importantes provenían de las facciones rivales del PRI –principalmente de los diodóristas, quienes tenían un poderoso patrocinador en el gobierno nacional–. Así, la parroquialización del poder requirió, en primera instancia, de la neutralización de los actores políticos vinculados a las facciones rivales del PRI nacional. Un ejemplo de esto fue la purga que Murat realizó de todos los funcionarios estatales relacionados con la administración de Carrasco,

²⁷ Véase Snyder (nota al pie # 10) para la situación política en Oaxaca bajo el gobernador Ramírez. Para períodos anteriores ver, Fausto Díaz MONTES: *Los Municipios: La Disputa por el Poder en Oaxaca* (Oaxaca: Instituto de Investigaciones Sociológicas, 1980); Víctor Raúl MARTÍNEZ VÁZQUEZ: *Movimiento Popular y Política en Oaxaca, 1968-1986* (México City: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990); Raúl BETTÉZ ZENTENO (ed.): *Sociedad y Política en Oaxaca, 1980* (Oaxaca, Instituto de Estudios Sociológicos, 1980); y Colin CLARKE: *Class, Ethnicity, and Community in Southern Mexico: Oaxaca's Peasantry* (Oxford, Oxford University Press, 2000).

²⁸ Sin embargo, la hegemonía del PRI seguía siendo una característica de la política en Oaxaca. En las elecciones municipales de 1995, el PRI recibió un 60 por ciento más de votos que su principal competidor y ganó 111 de las 160 intendencias en juego. Para información acerca de las tendencias electorales entre 1980 y 1998 ver, Víctor Raúl MARTÍNEZ VÁZQUEZ y Fausto Díaz MONTES (eds.): *Elecciones Municipales en Oaxaca* (Oaxaca: Instituto de Investigaciones Sociológicas, 2001).

²⁹ Esta versión fue confirmada por el ex gobernador Diódoro Carrasco, quien afirmó que "la designación de José Murat como candidato del PRI fue una decisión del presidente Zedillo. Lo lamentaría luego." Entrevista del autor con Diódoro Carrasco, México D.F., 4 de abril del 2005. Poco antes de la amenaza de Murat, Ricardo Monreal, un ex líder del PRI en el estado de Zacatecas, había desertado hacia PRD y había ganado la elección gubernamental en 1998. Su deserción causó conmoción a través del PRI nacional.

quebrando así una norma establecida de respeto por la "continuidad de equipo". El nuevo gobernador también se encargó de reemplazar a los antiguos líderes del congreso estatal de Oaxaca por leales muralistas³⁰. Del mismo modo, Murat asiló políticamente a la numerosa delegación diódorista de Oaxaca en el congreso nacional³¹.

La elección del presidente Fox y el fortalecimiento del gobierno autoritario local

"La elección del presidente Fox fortaleció el control de Murat"³². Las entrevistas que el autor realizó con políticos y analistas en Oaxaca estuvieron plagadas de variaciones de la citada afirmación. Paradójicamente, la elección del 2000 cerró el largo proceso de transición democrática que llevó al poder al primer presidente no priista. Sin embargo, los hechos confirman esa generalizada intuición. El cambio de gobierno no en el nivel nacional alivió las presiones desde el centro hacia la administración de Murat al eliminar los límites establecidos por un gobierno nacional controlado por su mismo partido. Esto fue doblemente significativo para Murat ya que quienes se hallaban en control del gobierno central con anterioridad al recambio presidencial eran sus rivales internos.

Asimismo, la elección de Vicente Fox implicó la asunción al poder de un gobierno nacional inexperto en un contexto político en el cual el PRI dominaba el congreso nacional y la mayoría de los gobiernos estatales. Si el gobierno de Fox hubiera sabido cómo usar los resortes del poder del sistema territorial nacional contra sus rivales en los estados, aun así habría tenido pocos incentivos para llevar a cabo tal acción. Por el contrario, el presidente Fox necesitaba tener interlocutores en la oposición. Los gobernadores del PRI eran intermediarios políticos poderosos en el nuevo contexto nacional. El presidente tenía por delante una agenda urgente por cumplir y desafiar a los gobernadores autoritarios no era una de sus prioridades. "Hay una falta de interés por parte del gobierno federal en la democratización de los estados", se lamentaba un político oaxaqueño (por entonces en la oposición) a comienzos de 2004³³.

Sin el peso de los controles por parte del gobierno central y en dominio absoluto del PRI local, el gobernador Murat dirigió sus fuerzas a extender su hegemonía hacia otros sectores del sistema político de Oaxaca. Entre ellos, el control sobre la política municipal constituyó uno de los elementos decisivos para la parroquialización del poder. Con este propósito, el gobernador echó mano a una prerrogativa de los gobernadores mexicanos, el poder de "Intervención". Técnicamente, éste es un poder para desafiliar autoridades municipales en casos de desórdenes civiles o cuando la gobernabilidad local se encontrase amenazada. Sin embargo, el gobernador pudo

³⁰ Murat había asegurado con anterioridad la elección de Juan Díaz Pimentel como presidente de la legislatura provincial. Díaz era uno de los dueños de *El Tiempo*, un periódico local adquirido por Murat y sus socios unos meses atrás.

³¹ Entrevista del autor con Vicente de la Cruz, diputado nacional por Oaxaca, 1997-2000, México D.F., 14 de febrero de 2004.

³² Ibid. Otro observador local también sostuvo que "el nítido de alternancia ha favorecido mucho a Murat"; entrevista del autor con Víctor Raúl Martínez Vázquez, poliólogo, Oaxaca, 16 de febrero de 2004.

³³ Entrevista del autor con Juan Manuel Cruz Aceves, ex presidente de la legislatura oaxaqueña, Oaxaca, 17 febrero de 2004.

llevar a cabo fácilmente las intervenciones porque tenía el control de la legislatura estatal, que era el organismo que debía refrendarlas. En los primeros cinco años de su administración, Murat suspendió o destituyó a autoridades municipales en 140 de los 570 municipios (un 25 por ciento del total). Las intervenciones más significativas en lo político sucedieron en municipios de carácter urbano controlados por la oposición. De las 140 intervenciones, 48 fueron realizadas en municipios gobernados por opositores³⁴.

Las consecuencias de esas intervenciones en la política partidaria fueron extremadamente significativas. Después de las elecciones de 2001, el opositor PRD se alzó con el control de treinta y seis municipalidades. Para mediados de 2003 sólo administraba veintinueve, ya que siete habían sido "intervenidas" por el gobernador. Del mismo modo, el PAN había ganado veintinueve municipios en 2001, pero dos años después sólo controlaba diecisiete. El peor golpe, sin embargo, fue el sufrido por Convergencia, un partido político formado por ex líderes del PRI³⁵. Después de las elecciones de 2001, Convergencia controlaba seis municipalidades; para mediados de 2003 sólo la capital del estado de Oaxaca quedaba en sus manos. Dado que su partido controlaba fácilmente a los municipios rurales, que estaban fuertemente sobrerepresentados en la legislatura estatal, el asalto del gobernador a los municipios urbanos se ocupó de mantener bajo control los potenciales desafíos locales a su gobierno.

El control de la legislatura estatal también lo otorgó al gobernador poder sobre la justicia del estado, que nunca le cuestionó el uso de los fondos públicos. Los asaltos a la autonomía municipal ni la legalidad de las prácticas electorales³⁶. Sin embargo, durante las elecciones legislativas de 2003, los medios de comunicación documentaron una importante manipulación electoral: el desvío de fondos federales hacia actividades partidarias, fraude, compra de votos, clientelismo y la cooptación e intimidación de la oposición³⁷. Estas prácticas, conocidas como el "cochilero electoral", consolidaron el control del muralismo sobre la política partidaria. En las elecciones legislativas federales de 2003, el PRI barrió con la oposición en los once distritos del estado.

La monopolización de los vínculos nacional-subnacionales

El gobierno estatal oaxaqueño recibe más del 90 por ciento de sus ingresos del gobierno federal³⁸. Algunos de estos fondos llegan en forma de transferencias directas sin asignar; pero una proporción considerable se recibe en forma de transferencias asignadas a programas específicos y son controlados por delegados federales designados por el gobierno nacional. Los delegados federales son un vínculo clave

³⁴ "Murat: rotundo de un enciclo," *Reforma*, 19 octubre de 2003, 15.

³⁵ Convergencia se ha convertido en el vehículo político elegido por líderes estatales desplazados del PRI para competir en contra de ese partido.

³⁶ En realidad, el presidente de la suprema corte estatal, Raúl Bolaños, era un conocimiento destacado entre los posibles nombres a ser nominados por Murat como candidato a gobernador en el 2004.

³⁷ *Reforma* (nota al pie N° 3).

³⁸ INEGI, *Fuertes Públicas Estatales y Municipales de México* (Méjico D.F.: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1990).

entre los gobiernos nacionales y provinciales en el sistema territorial mexicano. En los dos años que siguieron a la elección de Fox, Murat reemplazó a los delegados federales con otros que le eran afines sin tener que lidiar con desafíos desde el gobierno central³⁹. La neutralización de la red de delegados federales le dio a Murat rienda suelta sobre el uso de los fondos federales en el estado. Asimismo, esto le otorgó mayor ascendencia sobre los líderes municipales, en particular sobre el alcalde opositor de la capital de Oaxaca, puesto que una importante proporción de los fondos federales estaba destinada a obras públicas en la ciudad.

Otro paso hacia la monopolización de los vínculos nacional-subnacionales yace en el cambio de la composición de la delegación estatal al congreso nacional. Gracias a su control sobre las candidaturas partidarias, el gobernador Murat logró reunir un bloque sólido de diputados muristas en el congreso nacional en el 2001. Esto aumentó la capacidad del gobernador de extraer valiosas apropiaciones para el gobierno oaxaqueño, y por ende, para mejorar la fortuna electoral del partido gobernante local. El senador nacional Ulises Ruiz Ortiz, quien luego sería el sucesor designado por Murat para la gobernación, fue el coordinador del PRI para las elecciones federales en Oaxaca en julio de 2003. Posteriormente, el senador comentó con algaboria que "el trabajo de los diputados oaxaqueños en el Poder Legislativo federal y en la búsqueda de presupuesto fue fundamental para el éxito del PRI en Oaxaca ... Murat logró presupuestos importantes ... Esto lo ha percibido la población y lo reconoció con su voto"⁴⁰.

La nacionalización de la influencia: Oaxaca en la política mexicana

El gobernador Murat era un aliado cercano de la facción nacional liderada por Roberto Madrazo, el ex gobernador del estado de Tabasco, presidente del PRI, y líder del ala de los "dinosaurios", que se había opuesto a que el presidente Zedillo apoyara la transición democrática. En un contexto nacional donde los gobernadores eran el eje de la construcción de coaliciones, el control que Murat tenía de la política estatal lo convertía en un valioso aliado de los líderes de las facciones nacionales. Murat también jugó un rol central en la elección de Madrazo a la presidencia del PRI. Como notara el periódico nacional *La Jornada* en 2002, era considerado "uno de los jefes indiscutibles del cochínero que llevó a Roberto Madrazo a la presidencia del PRI"⁴¹.

"La suerte de Murat está ligada a la suerte de Madrazo"⁴². Esta afirmación, realizada por un observador político local, captura lícitamente los objetivos nacionales de las estrategias locales de control territorial llevadas a cabo por Murat. Puesto que en el sistema político mexicano no está permitida la reelección de los gobernadores,

³⁹ Este hecho es reflejado en la declaración resignada del secretario federal de recursos naturales después de que Murat hubiera destituido a uno de sus delegados: "Necesitamos delegados federales en los estados que tengan una buena relación con los gobernadores y esta relación ya estaba muy desgastada". Citado en "Aclaran Desafiliación Oaxaca", *Reforma*, 22 agosto de 2002. (disponible en <http://www.reforma.com>).

⁴⁰ *Reforma* (nota al pie N° 34), 17.

⁴¹ "Murat, un rostro del nuevo PRI", *La Jornada*, 21 de abril de 2002, disponible en <http://www.jornada.unam.mx>.

⁴² Entrevista del autor con Víctor Ruiz Martínez Vázquez, Oaxaca, 16 de febrero de 2004.

que ejercen un único mandato de seis años, las estrategias territoriales locales suelen jugar un papel protagónico para la consecución de objetivos nacionales. El éxito de un gobernador del PRI le abre la puerta a un potencial ascenso a una posición ejecutiva nacional. Mientras que en los viejos tiempos el "éxito" significaba la administración del estado de acuerdo a los deseos del presidente, en la situación actual significa ser políticamente útil al liderazgo de la facción con la cual el gobernador está aliado. Esto implica variadas actividades, como aportar votos para las elecciones internas, aportar bloques de legisladores que apoyen a la facción, y fortalecer las máquinas electorales locales para futuras elecciones nacionales⁴³.

De esta manera, el aumento de la competencia partidaria en el nivel nacional generó incentivos perversos para que el gobernador Murat fortaleciera el gobierno autoritario local. Cuanto más exitoso fuero en eliminar a los rivales locales del PRI y en aportar importantes bloques de votos y legisladores a su patrón en el partido, más influencia tendría dentro de la facción nacional con la que está aliado. Así, paradójicamente, el aumento de la competencia partidaria nacional creó incentivos para las estrategias autoritarias en el nivel estatal.

El contragolpe nacional: los esfuerzos, desde los partidos para democratizar la política oaxaqueña

El gobierno autoritario de Murat generó poca movilización de las ramas locales del PRD y el PAN, quienes habían alcanzado su punto más bajo de actividad. Inicialmente, entonces, el mayor desafío partidario local al gobierno de Murat provino del fisionomismo del PRI y estaba localizado en la ciudad de Oaxaca, la "joya" urbana sofisticada y políticamente diversa del estado.

En 2001 Gabino Cué Monteagudo, un ex político diodorista del PRI, logró una apertura de los límites políticos construidos por el gobernador al ganar la alcaldía de Oaxaca como candidato por Convergencia, el vehículo partidario preferido por las facciones disidentes del PRI en México. En el 2004, apoyado por las organizaciones civiles más importantes de Oaxaca, Cué anunció su intención de presentarse a la contienda para gobernador como candidato de Convergencia. El problema para Cué consistía en que debía ser apoyado por una alianza multipartidaria si quería superar a la impresionante maquinaria estatal del gobernador. Sin embargo, las ramas locales del PAN y del PRD no tenían ningún interés en formar parte de semejante alianza. Los partidos locales, débiles y hambríenos de recursos, estaban cooptados por el gobernador del estado⁴⁴. Cué, por lo tanto, llevó su caso al PAN y al PRD nacionales quienes respondieron con entusiasmo a sus propuestas⁴⁵. Los partidos tenían un poderoso interés en ver al candidato de Murat derrotado en las urnas. Murat se había convertido en un fuerte dolor de cabeza para el PAN nacional. No sólo no había sido

⁴³ En el 2004, el mismo Madrazo reconoció públicamente los intereses nacionales en la elección de gobernador en Oaxaca: "Oaxaca es un estado estratégico porque cualquier sea el partido que quiera ganar la presidencia de México tiene que ganar el estado... En Oaxaca se define la próxima administración presidencial". Citado en Mónica ROSENBERG: "Power Politics: Oaxacan Style," *SIP/A News* (diciembre 2004), 23.

⁴⁴ Véase por ejemplo, "El PRD está un poco 'carrota'", *El Imparcial*, 18 de febrero de 2004, 3.

⁴⁵ Entrevista del autor con Jorge Castillo Díaz, director de campaña de Gabino Cué Monteagudo, México D.F., 4 de abril de 2005.

el "interlocutor" que Vicente Fox había deseado, sino que su ascenso como uno de los actores destacados en la estrategia presidencial del PRI lo había convertido en un blanco para los líderes nacionales del PAN. Del mismo modo, el PRD nacional estaba ansioso por no perder más terreno en el sur del país, uno de sus bastiones electorales más importantes. El gobernador Murat, cuyas estrategias de neutralización habían resultado muy exitosas contra el PRD local, amenazaba con cerrar un importante teatro de operaciones en la política del sur del país.

La coalición electoral sin precedentes que se formó contra el PRI oaxaqueño fue resultado entonces de la intervención directa de las organizaciones nacionales del PAN y del PRD en la política local. Más aún, esta coalición fue armada a pesar de la oposición de los líderes locales de ambos partidos. Cuando la coalición de unidad fue finalmente anunciada, el líder más importante del PRD oaxaqueño se negó a plegarse a ella y decidió competir como candidato independiente⁴⁶. Los líderes locales del PAN también amenazaron con desertar pero fueron obligados por sus líderes nacionales a integrar la coalición.

El desafío liderado por los partidos al gobernador Murat en el 2004 dejó un legado complejo para la política oaxaqueña. La victoria del PRI se vio empañada por denuncias de fraude y protestas urbanas masivas. Ninguna de ellas llevó a una investigación oficial de lo sucedido. Sin embargo, a pesar del resultado, la nacionalización de la contienda electoral por parte de la oposición alteró la política electoral oaxaqueña al generar una elección de gobernador realmente competitiva. El candidato del PRI ganó la gobernación con el 47,5 por ciento de los votos, contra el 44,3 por ciento de la coalición opositora, un resultado que dejó a los actores de la oposición esperanzados con miras hacia los desafíos futuros⁴⁷. Sin embargo, esta competitividad sin precedentes en el nivel de la elección ejecutiva estatal enmascara un escenario institucional subnacional que asegura el control del estado por parte del partido hegemónico. La fuerza de la oposición se basó principalmente en los distritos urbanos. Estos constituyen sólo un puñado de los distritos de un estado que elige a sus autoridades en múltiples circunscripciones dominadas principalmente por el PRI. En abril de 2004 la máquina electoral del PRI aportó victorias en dieciocho de los veinticinco distritos uninominales que componen la legislatura provincial. Más aún, las elecciones municipales que tuvieron lugar en octubre de ese año (y que fueron monitoreadas por las autoridades electorales estatales controladas por el PRI) también aportaron una victoria categórica en la mayoría de las contiendas para intendente.

Si bien el nuevo gobernador ganó con poco más de un 3 por ciento de ventaja, goberna con el control virtual del legislativo provincial, con líderes municipales tra-

⁴⁶ La campaña independiente de Héctor Sánchez le restó cuatro puntos porcentuales a Cuau. El PRI ganó por un margen del 3,2 por ciento. La prensa local informó que Murat financió a Sánchez para "amenazar a los medios locales". Véase "Renuncia Héctor Sánchez a sus cargos en el PRD", *Noticias de Oaxaca*, 20 de febrero de 2004, 15.

⁴⁷ Un partidario de la oposición escribió lo siguiente: "Por primera vez en la historia contemporánea de Oaxaca las elecciones para la gubernatura del estado fueron realmente competitivas y apostaron el elemento de incertidumbre que caracteriza a una democracia real". Víctor Raúl Martínez Vázquez, "La contienda electoral en Oaxaca", *Noticias de Oaxaca*, 4 de agosto de 2004, disponible en <http://www.noticias-oax.com.mx/>.

⁴⁸ Posiblemente también con medios de comunicación complacientes. El diario Independiente de Oaxaca, *Noticias de Oaxaca*, fue cerrado repentinamente en el 2005 como resultado de la presión del gobernador. *The New York Times*, 18 de julio, 2005, 4.

bio en todo el estado y con una complaciente justicia estatal⁴⁸. La competitividad de la elección para gobernador en el 2004, aunque representó una fisura importante en el control de límites locales, encubre las topografías institucionales estatales que generan oportunidades para la continuidad de gobierno de partido hegemónico en la política oaxaqueña.

Argentina: el desmantelamiento desde el centro de un régimen autoritario provincial

Santiago del Estero es Carlos Arturo Juárez;

...lo digo sin vanidad

Carlos Arturo Juárez, 1903⁴⁹

Días después de que el gobierno federal arrebatara al "Tata" y "Nina" Juárez y asumiera el control de todos los poderes del gobierno provincial, el diario de Buenos Aires *La Nación* comentó: "El juarismo intentaba, así, mantener a la provincia en un riguroso aislamiento... hasta lograr que el país entero tomara conciencia de la necesidad de poner fin a su dominación"⁵⁰. Así, uno de los más prestigiosos diarios nacionales capturaba las dinámicas que habían mantenido al régimen provincial y habían llevado finalmente a su desmantelamiento. El sistema de poder provincial conocido como "juarismo" prosperó mientras mantuvo a la provincia en ese estado de "riguroso aislamiento" y colapsó cuando la política local se nacionalizó.

El comienzo del fin se desencadenó a partir de un hecho aparentemente inconsciente. El 6 de febrero de 2003, en un área abandonada conocida como La Dársena, una mujer empujaba un carro y desatascaba el calor abrasador, mientras hurgaba los campos en busca de huesos de ganado para verder y ganarse la vida. Ese día encontró algo más que huesos de ganado, tropezó con restos humanos. Los cuerpos de dos jóvenes mujeres se encontraban parcialmente ocultos en los altos pastizales. Al poco tiempo los asesinatos fueron relacionados con miembros prominentes del círculo político de Juárez. Esta revelación y los disturbios resultantes provocaron, un año más tarde, un exitoso asalto liderado por el gobierno central contra el régimen autoritario provincial.

Redemocratización nacional y la consolidación del gobierno autoritario subnacional

En 1903 el sistema político argentino vivió el retorno al gobierno democrático. En Santiago, sin embargo, el régimen juarista consolidó un gobierno autoritario provincial que duraría dos décadas más en el poder. Juárez, quien había llegado a la cima del ejecutivo provincial por primera vez a los treinta y dos años en 1949, resultó elegido gobernador nuevamente en 1963. Era un tiempo más que propicio para recobrar el control de la provincia. Durante la primera presidencia de la nueva era democra-

⁴⁹ "El fin de un poder caudillista que duró más de medio siglo", *La Nación*, 2 de abril de 2004, 10.

⁵⁰ "La intervención a Santiago del Estero", *La Nación*, 2 de abril de 2004, 20.

crítica, las élites autoritarias subnacionales en la Argentina se vieron doblemente beneficiadas. El gobierno central, ocupado por asuntos nacionales y necesitado del apoyo de los gobernadores, prestó poca atención a los tipos de regímenes que se iban consolidando en el nivel subnacional. Asimismo, por esa época emergieron coaliciones poderosas de gobernadores peronistas, de las que Juárez era un miembro activo, que extraían importantes concesiones fiscales del gobierno nacional logrando así fortalecer tanto su autonomía como los flujos de ingresos desde el centro⁵¹. Los años fundacionales de la nueva democracia argentina fueron también la época de oro para los regímenes autoritarios provinciales⁵².

La parroquialización del poder en Santiago del Estero

Poco tiempo después de su elección en 1983, el gobernador Juárez ya había conseguido la parroquialización de la política provincial. La elección le otorgó una mayoría sólida en la legislatura provincial y el control de una extensa maquinaria de patronazgo financiado por transferencias del gobierno central que, en comparación, empequeñecía aún las contribuciones provenientes de la actividad económica provincial. Estas ventajas obtenidas por el simple hecho de ser gobernador se fueron fortaleciendo a través del tiempo gracias a las reformas constitucionales patrocinadas por el gobernador y sus mayorías legislativas en 1986 y 1997. Dichas reformas incrementaron las prerrogativas del gobernador sobre los municipios y el poder judicial local. De este modo también lograron extender la hegemonía del partido peronista sobre el sistema político provincial en general.

Las intenciones detrás de las reformas son evidentes en el diseño de las leyes electorales provinciales que soberrepresentan al partido peronista en la legislatura. La reforma constitucional de 1997 incorporó nuevas leyes electorales y trazados de distritos que aumentaron la proporción de escaños ganados por el partido mayoritario y fortalecieron la soberrepresentación de las áreas rurales⁵³. Con aproximada-

⁵¹ Véase Eaton [nota al pie N° 10].

⁵² En este mismo período, casi todos los peronistas como los hermanos Rodríguez Sáa en San Luis, los Menem-Chomellos similares a los que operaban en Santiago del Estero. En otras provincias, líderes no peronistas, como la familia Sapag en Neuquén, los Romero Feris en Corrientes, y la familia Bravo en San Juan, también establecieron o fortalecieron establecer partidos hegemónicos locales.

⁵³ La reforma de 1997 estableció dos fórmulas de distrito para la elección de los cincuenta legisladores provinciales. La primera de ellas hacia de la provincia una única circunscripción electoral para la elección de veintidós escaños. Dos tercios de los mismos eran asignados al partido que hubiera obtenido la mayor pluralidad de votos. El tercio restante se distribuía proporcionalmente entre los partidos minoritarios. Esta asignación de escaños introducía un fuerte sesgo mayoritario que favorecía al partido peronista. La segunda fórmula dividía a la provincia en seis circunscripciones electorales para la elección de veintiocho representantes. Independientemente de la cantidad de habitantes, cinco de estos distritos que representaban mayoritariamente a zonas rurales elegían cuatro representantes; mientras que el distrito restante, que incluía a las ciudades de Santiago y La Banda —las que conjuntamente abarcaban más del 60 por ciento de la población provincial— elegía cinco representantes. La fórmula electoral entonces llevaba a aprobar la sobrerepresentación de los únicos bastiones del opositor partido radical, las ciudades de Santiago y La Banda. En los distritos rurales dominados por los peronistas, el sistema electoral asignaba el 75 por ciento de los escaños al partido mayoritario; en los distritos urbanos más conflictivos, el partido mayoritario solo se llevaba el 66 por ciento de los bancos. Véase la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero y Ricardo GOMEZ DÍEZ: "La oportunidad de una Constitución para el bienestar y el crecimiento" (Seminario dictado en Santiago del Estero, agosto de 2004, disponible en www.gomezdiez.com.ar/ files/seminarios/SantiagoEst.pdf).

mente el 30 por ciento de la población, las zonas rurales eligieron más del 70 por ciento de los legisladores. Este sesgo permitió que el partido justicialista olvidara el 71 por ciento de los escaños con el 38 por ciento de los votos en las elecciones legislativas del 2002⁵⁴.

El sesgo rural consolidado por las leyes electorales fue crucial para la construcción de la hegemonía peronista, ya que las ciudades de Santiago y La Banda eran bastiones del opositor partido radical. Sin embargo, las leyes electorales sólo vinieron a agravar una situación preexistente de vulnerabilidad de la oposición ante las prerrogativas institucionales del gobernador. Los políticos radicales podían controlar al gobierno de la capital de la provincia, pero era el gobernador quien controlaba todas las transacciones fiscales desde el gobierno central, incluyendo aquellas destinadas a los municipios. Los intendentes radicales, por lo tanto, estaban obligados a operar como partidarios de facto del sistema juarista. Como sostuvo La Nación en 2002, "la oposición casi no existe por su fragmentación y connivencia con el poder"⁵⁵.

El control que Juárez ejercía sobre el partido y la legislatura implicaba que también dominaba a la justicia local. Esto no sólo aislabía a la red juarista del escrutinio judicial, sino que también le otorgaba a Juárez los medios para crear un ambiente legal hostil a la oposición política local. En varias ocasiones, Juárez y su esposa utilizaron acciones judiciales para intimidar opositores en los medios de comunicación y en el establishment político.

El control institucional juarista era sostenido a su vez por un extenso sistema de patronazgo. Más del 87 por ciento de la población económicamente activa estaba empleada por el gobierno provincial. La importancia electoral del sistema de patronazgo fue capturada por un breve análisis de La Nación, el cual estimaba que éste proveía al gobierno provincial de un número de votos "garantizados" que excedía la mitad de la ciudadanía activa⁵⁶.

Donde el control institucional y el clientelismo fallaban en neutralizar a los opositores, la represión abierta venía lisa y llanamente a llenar el vacío. El brazo más siniestro y sistemático de la represión era el sistema de Inteligencia provincial que reportaba directamente a Carlos Juárez. La Dirección de Información (conocida localmente como la "D-2") operaba bajo la égida del jefe de la policía provincial, Musa Azar. Azar es nombrado en el *Nunca Más*, el informe realizado en 1985 por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conade), como responsable de la detención, tortura y desaparición de residentes locales durante la última dictadura.

⁵⁴ Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, *Informe Santiago del Estero* (República Argentina, 2003), 8.

⁵⁵ "Un régimen de miedo y terror manda en Santiago del Estero", *La Nación*, 28 de noviembre de 2002, 8.

⁵⁶ Un caso famoso involucró a *El Liberal*, el periódico de mayor circulación en la provincia. Después de que el distrito reimprimiera un artículo crítico sobre la gobernadora Aragón que había circulado en medios nacionales, periodistas del gobierno respondieron con cientos de presentaciones judiciales que fueron debidamente procesadas por los jueces locales. Enfrentando el riesgo de una bancarrota, el periódico cesó de emitir informes nacionales acerca de la política provincial. De esta forma se había logrado neutralizar a un agente provincial clave de apertura de límites. Entrevista del autor con Oscar Jerez, corresponsal de *El Liberal*, Santiago del Estero, 6 de septiembre de 2004. Véase también Sergio CATIÉRAS: *El reino de los Juárez: Medio siglo de miseria, terror, y desmesura en Santiago del Estero* (Buenos Aires, Aguilar, 2004).

⁵⁷ Para ver el cálculo de este porcentaje, "Un poder de casi 40 años", *La Nación*, 2 de octubre, 2005, 67.

En declaraciones a la prensa, autores de un informe elaborado a fines por la Secretaría de Derechos Humanos se refirieron a la Dirección de Información como una "Gestapo provincial." El reporte documentaba que, en una provincia de ochocientos mil personas, la D-2 había generado más de cuarenta mil informes creídos sobre las actividades de políticos, jueces, periodistas, sacerdotes, empresarios y, principalmente, ciudadanos comunes⁵¹.

La monopolización de los vínculos nacional-locales

En su doble condición de gobernador y líder del partido peronista local, Juárez poseía todos los atributos de jefe político provincial –siendo el más importante el control sobre los vínculos entre la nación y la provincia⁵². Juárez controlaba las nominaciones partidarias para la delegación al congreso nacional y dirigía al partido hegemónico que aseguraba el aporte, desde la provincia, de una cómoda mayoría de diputados nacionales. El gobernador también operaba libre de interferencias por parte de los líderes partidarios nacionales en la designación de candidatos –en realidad, el partido peronista nacional cumplía un rol insignificante en la política provincial⁵³. Como observó un periodista, Juárez "titiritero de la escena santiagueña" era "el único intermediario entre los líderes nacionales y el pago chico"⁵⁴.

El control que Juárez tenía de los vínculos nacional-locales se extendía también al terreno fiscal y judicial. Cerca del 90 por ciento del presupuesto provincial de Santiago del Estero es financiado por transferencias del gobierno central⁵⁵. De esta forma, el gobernador no enfrentaba ningún desafío a su control discrecional sobre los desembolsos locales de las transferencias fiscales. Juárez también neutralizó el poder de contralor de la justicia federal sobre la provincia al cooptar al juez federal de Santiago del Estero en 1984⁵⁶.

La nacionalización de la influencia: Santiago en la política nacional

Juárez se movía con facilidad dentro la esfera nacional y había logrado hacer sentir su influencia como figura de segunda línea en el nivel nacional. Era además un importante miembro de la coalición de gobernadores aportando votos y legisladores para los presidentes en coyunturas políticas claves y dejando redes personales con los máximos líderes nacionales. De este modo, resulta comprensible que las autorida-

⁵¹ Ministerio de Justicia (nota al pie N° 54).

⁵² Para una discusión del típico "jefe político provincial" en Argentina ver Mark Jones y Wonjae Hwang: "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress," en Steven Levitsky y María Victoria Murillo (eds.): *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness* (University Park: Penn State University Press, 2006).

⁵³ La mayoría de las provincias poseen una estructura de boleta con lista cerrada (entre ellas Santiago del Estero). El poder de arrimar las listas es un indicador del control subnacional sobre la política partidaria provincial.

⁵⁴ Carreras (nota al pie N° 56), 56.

⁵⁵ Edward L. Gilson y Ernesto Calvo: "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina," *Studies in Comparative International Development*, II, 35 (Invierno 2001), 42.

⁵⁶ Para una descripción de los lazos económicos y personales entre el juez federal de Santiago del Estero, Angel Jesús Toledo, y las élites políticas y económicas del jurisdicción, véase Carreras (nota al pie N° 56), 216-20.

des nacionales hayan demostrado poco interés en desbaratar el control de Juárez sobre la política de Santiago o en atacar la estructura de poder provincial que lo sostiene.

La oposición local logró, por momentos, llamar la atención nacional sobre los padecimientos de la provincia. En este sentido, el hecho más renombrado fue la revuelta urbana (conocida como Santiaqueñazo) que se extendió durante dos días en medio de una fuerte crisis financiera provincial en diciembre de 1993⁵⁷. Juárez en ese momento se encontraba ocupando una banca en el senado nacional. El presidente Carlos Menem, por su parte, ordenó la intervención federal en la provincia para restaurar el orden público y fiscal. Esta acción, sin embargo, contribuyó poco a modificar el *status quo* local. Santiago del Estero era una de las provincias que aportaban robustas mayorías menemistas en las elecciones nacionales. El presidente tenía poco interés en desmantelar una estructura de poder provincial que tan bien le servía políticamente, a pesar de que no consilaba plenamente en su diseño político⁵⁸.

Más aún, luego de la intervención federal Juárez buscó el favor presidencial al convertirse en un firme partidario de las iniciativas presidenciales en el Senado, en especial de la reforma constitucional que habilitaría la reelección presidencial. Esto lo convirtió en un aliado doblemente influyente, como un defensor de la reelección presidencial con influencia nacional, y como la cabeza de una máquina política provincial en condiciones de aportar sólidas mayorías menemistas al momento de la elección. La reforma de la política provincial no figuraba en la agenda de la intervención federal en 1993 y la provincia pronto volvió al control juarista.

En 1995, Carlos Juárez se alzó con la elección a gobernador con el 65 por ciento de los votos. El régimen juarista entró entonces en un periodo de estabilidad. La reforma constitucional de 1997 habilitó su reelección inmediata y Juárez fue reelecto en 1999. En 2002, fue su esposa, Nina Aragón, quien se convirtió en gobernadora de la provincia.

Crisis interna, intervención externa y la caída del régimen

Poco después del descubrimiento de los asesinatos, una organización provincial de derechos humanos, las Madres del Dolor, organizó una serie de marchas del silencio en la capital de la provincia. Los manifestantes recibieron el apoyo del obispo de la Iglesia católica de Santiago del Estero –una de las pocas instituciones locales con vinculación nacional que Juárez no había logrado neutralizar⁵⁹.

La participación del obispo provincial en el movimiento antijuarista incorporó a la Iglesia católica nacional en el conflicto. De esta forma, los eventos en Santiago se convirtieron en un asunto de interés para la prensa nacional y para hombres clave en

⁵⁷ Para una crónica del Santiaqueñazo véase Javier Auyero, *Contentious Lives: Two Argentine Women, Their Protest, and the Quest for Recognition* (Durham, N.C.: Duke University Press, 2002).

⁵⁸ Juárez tenía vínculos estrechos con el gobernador de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, quien era el principal rival interno de Menem.

⁵⁹ Esto no se debió, sin embargo, a una falta de interés en neutralizar a la Iglesia católica. El obispo anterior de Santiago, un opositor clínico de Juárez, murió en un misterioso accidente automovilístico cuando atravesaba un camino rural en 1998. La causa del accidente nunca fueclareada por las autoridades locales, aunque el gobierno federal se encargó de reabrir el caso en el 2004. Unos ensayos que retratan las luchas de la oposición en contra del régimen juarista pueden encontrarse en Raúl Dragoruz, Oscar Jerez, Horacio Cas y Josefina Vaca, *Santiago: El año que brotó* (Buenos Aires, Editorial Utopías, 2005).

gobierno nacional. Uno de estos hombres clave era Gustavo Belliz, el nuevo ministro de Justicia. Belliz no era un ministro de Justicia común; era un devoto católico con lazos institucionales cercanos a la Iglesia y receptivo de las solicitudes del obispo provincial. A mediados de 2003, el ministro se reunió con el obispo para disculpar la delicada situación en la provincia⁶⁷.

En el ótora impenetrable universo juarista de Santiago, un límite importante había sido quebrado, y un vínculo entre poderosos actores nacionales y locales se había establecido fuera del alcance del gobernador. El próximo paso era la utilización de esa conexión para iniciar la acción del gobierno central contra el juarismo.

Esto había sido posible gracias a los importantes cambios de facciones y de agenda que estaban teniendo lugar en el gobierno nacional. El presidente peronista, Néstor Kirchner, no apreciaba mucho a Carlos Juárez. Juárez era un converso tardío a la candidatura presidencial de Kirchner en el 2003 y su figura estaba ampañada por sus viejas alianzas con los más fuertes rivales del presidente dentro del partido peronista: los ex presidentes Eduardo Duhalde y Carlos Menem. Más aún, aunque Juárez había hecho público su apoyo a Kirchner, la mayoría de los votos de la provincia –un distrito supuestamente dominado por Juárez– fueron para Menem. A los ojos de los consejeros presidenciales esto constituyó, en el mejor de los casos, un acto de negligencia (o, en el peor de los casos, un acto de traición) por parte del jefe político provincial que debía aportar los votos a su aliado presidencial⁶⁸. En relación con el cambio de agenda, el presidente había anunciado que los derechos humanos y la lucha contra la corrupción serían sus prioridades dentro de las políticas públicas nacionales. Con este fin, había creado recientemente una nueva secretaría de derechos humanos y había expandido el mandato de la oficina anticorrupción, ambas autoridades federales realizaron múltiples visitas a la provincia para acumular datos que culminaron en informes críticos acerca de la situación de los derechos humanos y del estado de derecho en la provincia⁶⁹.

Mientras la crisis local en Santiago se profundizaba, los líderes del partido peronista nacional advirtieron públicamente al presidente acerca del error que sería socavar un bastión provincial peronista y se pronunciaron en contra de una nueva intervención federal. Sin embargo, el 1 de abril de 2004, el presidente Kirchner ordenó que un alto funcionario del Ministerio de Justicia tomara el control de la provincia y llevara a cabo una reorganización política completa. Poco después, el enviado presidencial dejaba en claro el objetivo de la intervención: que "el próximo gobernador sea del mismo color político que el Presidente"⁷⁰.

Los hombres del presidente a cargo de la provincia leían claras instrucciones para hacer de un democrático Santiago del Estero una base para la facción kirchnerista del partido peronista⁷¹. Sin embargo, su jefe político en la Casa Rosada se vorlía

⁶⁷ "Tiemblan los caudillos", *La Voz del Interior*, 15 de junio de 2003, disponible en <http://www.favozdelinterior.com/>.

⁶⁸ Para una discusión acerca de los tropiezos de Juárez en las intrigas presidenciales del 2002-3, véase "Los malos pasos en la interna del PJ", *El Liberal*, 1 de abril de 2004, disponible en <http://www.elliberal.com.ar/>.

⁶⁹ Véase, por ejemplo, Ministerio de Justicia (nota al pie N° 54).

⁷⁰ "Analizan prorrogar la intervención en Santiago", *La Nación*, 29 de mayo de 2004, 10.

⁷¹ Esta impresión fue confirmada en múltiples entrevistas con funcionarios de la intervención, entre ellos Pablo Fontdevilla, el jefe de gabinete de la intervención, Santiago, 14 de febrero de 2007.

profundamente desilusionado. Diez meses después del comienzo de la intervención federal, en febrero del 2005, tuvieron lugar las elecciones para gobernador y el candidato del presidente fue derrotado por el intendente radical de la capital de Santiago del Estero. Los burócratas del gobierno federal habían llevado a cabo demasiadamente su mandato de democratizar la provincia, le habían dado al distrito las primera elecciones limpias en décadas y los votantes locales habían decidido alejar del poder al partido que había ganado todas y cada una de las elecciones de gobernador desde 1949. Los líderes nacionales del partido peronista se enfurecieron con el presidente por haber perdido un tradicional bastión electoral⁷². Su peor pesadilla se había vuelto realidad: la democratización liderada por el gobierno central había llegado a acabar exitosamente con el gobierno de partido hegemónico en Santiago del Estero.

IV. Franqueando los límites: continuidad y cambio en los autoritarismos provinciales

El presente artículo ha analizado el fenómeno de los autoritarismos subnacionales en contextos nacionales democráticos. Se han explorado las dinámicas centro-periferia que contribuyen al autoritarismo provincial, las estrategias empleadas por los gobernadores para perpetuar los regímenes autoritarios provinciales, así como los mecanismos políticos que pueden socavar dichos regímenes. Un aporte teórico clave de este análisis es que la democratización provincial es un resultado de la racialización del conflicto subnacional. Las élites autoritarias locales fortalecen los límites que minimizan la participación de actores externos en la política provincial, mientras que las oposiciones locales luchan por franquear esos límites y convertirlos a lo conflictos parroquiales en enfrentamientos políticos nacionales. De este modo, el control del ámbito del conflicto es un objetivo primordial para los participantes en la contienda sobre la democratización subnacional.

El aporte de este análisis provee las bases para el desarrollo de un marco teórico que sitúa a las estrategias de control de límites en las múltiples arenas de un sistema territorial nacional. Los estudios de caso de Oaxaca y Santiago del Estero proveyeron la aplicación empírica de este marco teórico y revelaron las dinámicas específicas y los patrones institucionales de control y oposición. En estas últimas páginas se buscará, a través de una comparación de los patrones encontrados en los estudios de caso, brindar aportes sobre la continuidad y el cambio en los autoritarismos provinciales que puedan ser disparadores de nuevas teorías y agendas de investigación..

El primer conjunto de observaciones refiere a las estrategias locales de control de límites. Los gobiernos en Oaxaca y Santiago del Estero echaron mano libremente a estrategias como la coerción, la intimidación de la oposición y los medios de comunicación, la apropiación de recursos públicos con fines clientelistas y para el financiamiento de actividades partidistas, y el fraude electoral. De igual importancia fueron el diseño y la aplicación de arreglos institucionales (en su mayoría legales) para extender el gobierno de partido hegemónico en la política provincial. El diseño

⁷² Eduardo Duhalde, líder del partido peronista, consideró la intervención como "una dobleza para mi partido". "El gobierno de Kirchner respondió a las críticas de Duhalde", *El Liberal*, 2 de marzo de 2005.

del sistema electoral subnacional y las leyes electorales, la provincial sobre los intendentes, y el control de las relaciones que concentraron recursos en el gobernador, son ejemplos de arreglos que fortalecieron la influencia del partido dominante político provincial.

La consolidación de partidos hegemónicos locales también reforzó la influencia del gobernador en las coaliciones e instituciones políticas nacionales. Este patrón confirmó la generalización de la tesis de Key, basada en el caso de los Estados Unidos, acerca de la importancia del partido hegemónico provincial para organizar la dominación local y para vincularla a su vez de manera institucional con la política nacional. Cualquier estudio de un autoritarismo subnacional en un país con instituciones nacionales democráticas debe centrarse en las estrategias institucionales utilizadas para mantener el dominio del partido hegemónico local, así como en las distintas características institucionales que pueden adoptar los sistemas de partido hegemónico.

Los dos casos analizados iluminan potenciales dinámicas de apertura de límites dentro de los partidos hegemónicos subnacionales. El faccionalismo interno del partido jugó un rol importante en socavar el control del gobernador. Fue el faccionalismo del PRI oaxaqueño el que les dio la oportunidad a las organizaciones civiles de movilizarse detrás de una alternativa institucional a la facción dominante del partido y abrió camino para que los rivales nacionales del PRI interviniieran en la contienda local. En Santiago del Estero, el desafío vino de la mano de una facción nacional liderada por el presidente que, aprovechando una crisis local, intervino para destituir a un potencial aliado de sus rivales nacionales.

Los estudios de caso sugieren que, dadas las asimetrías de poder que existen en el nivel local entre el gobierno y la oposición, las rupturas en el partido de gobierno ofrecen oportunidades importantes para la apertura de los límites por parte de las oposiciones locales y nacionales. Los casos también señalan que los parcialmente olvidados análisis de partido único nacional o regímenes de partido dominante podrían ser útiles para el estudio de la continuidad y el cambio en provincias autoritarias. Estos análisis, sin embargo, se centran en fenómenos nacionales. El partido hegemónico subnacional es un fenómeno diferente y frecuentemente ignorado en la literatura sobre partidos políticos comparados, con la complicación adicional que los partidos hegemónicos subnacionales también pueden operar en un contexto de competencia multipartidaria democrática en el nivel nacional. Las investigaciones futuras necesitarán de la combinación de la literatura existente sobre partidos hegemónicos nacionales con innovaciones teóricas acerca de los vínculos entre el partido hegemónico subnacional y el sistema de partidos nacional en el cual éste interactúa.

La comparación entre Oaxaca y Santiago del Estero presenta otros patrones potencialmente generalizables acerca de los agentes nacionales que promueven la apertura de límites. Los agentes difieren en nuestros dos casos. En México, los actores nacionales más importantes fueron los líderes partidarios –lanto de las facciones rivales dentro del PRI como de los partidos de oposición. El gobierno federal, por su parte, permaneció en los márgenes de la contienda. Por el contrario, en Argentina, los agentes nacionales que consiguieron la apertura de límites fueron los funcionarios del gobierno central. El partido de gobierno (tanto en el nivel nacional como provincial) se oponía al desmantelamiento de ese bastión electoral.

ejecutivo
el centro
nacionales
y unidad

Los estudios en
también sugieren que es analíticamente provechoso
apartir de arreglar las contradicciones entre los actores institucionales nacionales que a menudo se
consideran como pertenecientes a la misma categoría en los estudios comparados
entre países. Por ejemplo, es importante distinguir a los líderes de los partidos
nacionales de los líderes de los gobiernos nacionales, aun cuando sus afiliaciones
partidarias sean las mismas, ya que cada uno de ellos posee intereses territoriales
únicos que pueden coincidir u operar en direcciones opuestas. La comprensión
de la probabilidad y la naturaleza de sus intervenciones en la política subnacional
requiere entonces de conocer la manera en que los actores en los partidos y gobiernos
nacionales se conectan con otros actores en el sistema territorial. De esta forma,
es posible inferir si actuarán conjuntamente o no, y bajo qué condiciones.

Las consecuencias que diferentes combinaciones de agentes nacionales de
apertura de límites presentan para la democratización subnacional abren un área
promisoria para investigaciones futuras. Mientras estos agentes pueden incluir a otros
actores institucionales además de los partidos y gobiernos centrales (como cortes
nacionales u organizaciones de la sociedad civil), el presente estudio presenta dos
tipos distintos de transiciones subnacionales, las lideradas por los partidos políticos,
y las lideradas por los gobiernos centrales. Un estudio binario no es adecuado para
la generalización del impacto causal de cualesquiera de estos tipos de transiciones
sobre los resultados futuros. Sin embargo, nos permitimos ofrecer comentarios tentativos
acerca de las ventajas y desventajas que cada tipo de transición conlleva según lo analizado en nuestros casos.

Las transiciones lideradas por los partidos políticos poseen el potencial de vincular a la sociedad civil con los actores partidarios detrás de una causa común con anterioridad al desmantelamiento del gobierno imperante. Esto puede fortalecer los cimientos del gobierno democrático después de la transición, o puede contribuir a la institucionalización de coaliciones partidarias nacionales locales con vistas a enfrentamientos futuros si es que el gobierno prevalece en las contiendas iniciales. Sin embargo, las oposiciones en las transiciones lideradas por los partidos se ven obligadas a enfrentarse con el gobierno en los contextos institucionales que este mismo ha construido. La oposición partidaria en Oaxaca tuvo que competir en elecciones locales donde los jueces y las agencias de monitoreo electoral estatales estaban bajo el control del gobierno del estado, el gobernador no tenía límites para la adjudicación de fondos públicos a la campaña electoral; y la maquinaria de patronazgo cumplía diligentemente con sus tareas en las zonas rurales.

Por el contrario, en Santiago del Estero el gobierno central no sólo arrancó la estructura de poder local de las manos de sus antiguos dueños sino que también supervisó las nuevas elecciones para gobernador. En la contienda para la gobernación, entonces, el terreno institucional local fue más propicio para las fuerzas opositoras al régimen autoritario. La desventaja consiste en qué los triunfadores, los líderes de la oposición, estaban firmemente cooptados por la estructura de poder provincial no muchos meses atrás. Ellos heredaron el gobierno gracias a la intervención del gobierno central, no lo consiguieron gracias a un trabajo de construcción de coaliciones con la sociedad civil.

Los estudios de caso de Oaxaca y Santiago del Estero también arrojan luz sobre los clivajes territoriales subnacionales y la manera en que dan forma a las estrategias de control y apertura de límites. Ambos casos exhiben una dinámica que

sería ser descrita como "provincia autoritaria, ciudades pluralistas". Mientras que el gobierno autoritario controla el interior rural de la provincia, las ciudades son bastiones de la oposición. En las elecciones de gobernador analizadas en el presente artículo, los líderes más importantes de la oposición eran a su vez los intendentes de las ciudades capitales. La captura de las zonas urbanas constituye entonces una estrategia importante de apertura de límites para los grupos de la oposición. A su vez, el control de los recursos institucionales de poder en la política municipal y de los flujos financieros nacionales hacia los municipios urbanos es un objetivo importante del control de límites para los gobernadores autoritarios.

La génesis de este clivaje territorial a través de la subrepresentación de las áreas urbanas constituye una evidente estrategia institucional de control territorial en Oaxaca y Santiago del Estero. La división territorial de la provincia en múltiples municipalidades rurales con gobiernos electos localmente ofreció grandes ventajas a los gobiernos autoritarios en la administración de la política provincial y en las elecciones para cargos subnacionales. Asimismo, los gobiernos utilizaron ampliamente la soberrepresentación institucional de las zonas rurales en la legislatura provincial para fortalecer el control del partido de gobierno sobre el poder legislativo.¹³

El diseño institucional, en tanto estrategia de control de límites, ayudó a los gobiernos provinciales a extender el dominio del partido hegemónico aún en los contextos competitivos de las elecciones para gobernador. En Oaxaca, Murat ganó en 1998 con el 52 por ciento de los votos. Su sucesor en el 2004 lo hizo con el 47 por ciento. Del mismo modo, en Santiago del Estero, el apoyo electoral para Juárez como gobernador varió desde un 48 por ciento en 1993 a un 65 por ciento en 1995. Los observadores políticos, que pueden haber codificado razonablemente a estos casos como competitivos a partir de los anteriores guarismos electorales, podrían resistirse a nuestra clasificación de estos sistemas como "hegemónicos". Sin embargo, es imperativo considerar el control de las instituciones en el interior del sistema político local para comprender el modo en que el gobierno de partido hegemónico es realmente ejercido en la política provincial. Es en las descascaradas y pobremente iluminadas cámaras de las legislaturas provinciales; en las municipalidades polvorrientas, en los edificios toscos que albergan a los tribunales de justicia locales, y en el lecho denso de las frecuentemente reformadas constituciones provinciales, donde reside y es más visible el control autoritario del partido hegemónico provincial.

Las topografías políticas de las jurisdicciones subnacionales, sin embargo, continúan siendo los territorios inexplorados de la política comparada. El estudio de la democratización en el interior de las naciones se ha visto ampliamente perjudicado por este vacío teórico. La apertura de límites no es solamente una tarea de los actores políticos de la oposición, sino que constituye asimismo un desafío metodológico para los estudiosos de estos temas. Si no nos dedicamos a explorar y trazar los mapas de aquellas topografías institucionales ocultas y complejas de la política subnacional –cómo se construyen localmente y cómo se vinculan con el sistema territorial en general– fracasaremos irremediablemente en comprender a las fuerzas de cambio y dominación política en los países democráticos.

¹³ En varias provincias argentinas se pueden encontrar patrones similares de manipulación institucional a nivel subnacional con un objetivo partidista. Véase Ernesto CALVO y Juan Pablo Micozzì: "The Governor's Backyard: A Seal-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multi-Party Races", *Journal of Politics* 67 (noviembre 2005).

RESUMEN

Este trabajo explora la dinámica del cambio y la continuidad en los autoritarismos subnacionales (provinciales) en regímenes democráticos nacionales. Asumiendo esquemas teóricos de territorialidad política, provee un marco para el análisis del contexto estratégico en el que las élites autoritarias y sus opositores locales y nacionales persiguen estrategias de control territorial y oposición. El autoritarismo subnacional no debe ser entendido como una cuestión local sino como el resultado de dinámicas más amplias de gobierno territorial en el ámbito nacional en regímenes democráticos. Los conflictos entre gobierno y oposición se juegan a través de múltiples arenas territoriales en el sistema político nacional. En el nivel nacional los

regímenes democráticos, las élites autoritarias gobernantes perseguirán tres tipos de estrategias en las arenas territoriales: parroquialización del poder, nacionalización de la influencia y la monopolización del vínculo nacional-subnacional. La democratización subnacional, cuando se dé, surgirá de la intervención de los actores en las arenas de la política nacional. A tal fin, se distingue entre dos "modos" de cambio político subnacional: transiciones de partido y transiciones centralmente dirigidas. El trabajo concluye con el estudio de caso de dos conflictos recientes en democratizaciones subnacionales: el estado de Oaxaca en México y la provincia de Santiago del Estero en Argentina.

SUMMARY

This paper explores dynamics of change and continuity in subnational (provincial) authoritarianism in nationally democratic regimes. Borrowing from theories of territorial politics, it provides a framework for analyzing the strategic context in which incumbent authoritarian elites and local and national opponents pursue strategies of territorial control and opposition. Subnational authoritarianism must be understood not as a local issue but as an outcome of broader dynamics of national territorial governance in democratic regimes. Conflicts between incumbents and opposition are played out across multiple territorial arenas in the national political system. In this end, a distinction is made between two "modes" of subnational political change: "party-led" transitions and "center-led" transitions. The paper concludes with case studies of two recent conflicts over subnational democratization: the state of Oaxaca in Mexico, and the province of Santiago del Estero in Argentina.

REGISTRO BIBLIOGRAFICO

- GIBSON, Edward L.
 "Control de límites: Autoritarismo subnacional en países democráticos". *DESARROLLO ECONÓMICO - REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 47, N° 186, julio-setiembre 2007 (pp.103-191);
 Descriptores: <Autoritarismo subnacional en régimen democrático nacional> <Estrategias de control territorial> <Parroquialización del poder> <Nacionalización de la influencia> <Monopolización del vínculo nacional-subnacional> <Democratización subnacional> <Oaxaca - México> <Santiago del Estero - Argentina>.

27.1.95

Todas x
verecho

96 -

Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina

Jorge Lanzaro

Introducción

Reabriendo el debate "parlamentarismo versus presidencialismo", este artículo se suma a los planteos que hacen una evaluación más positiva de las matrices de la democracia presidencial y a los esfuerzos por catalogar la variedad de modalidades que este régimen de gobierno presenta. Con este espíritu, proponemos una tipología de los presidencialismos que caracteriza en particular las formas pluralistas frente a las formas mayoritarias y plebiscitarias –tal como otros autores lo han hecho en relación con los regímenes parlamentarios y a las democracias en general.

El texto se refiere asimismo a las prácticas de compromiso y a las experiencias de coalición, las cuales no son exclusivas del parlamentarismo y se producen también en los regímenes presidenciales, dando lugar a un "presidencialismo de coalición" que tuvo sus manifestaciones en épocas previas y que actualmente prospera en unos cuantos países de la región.

Tales enfoques permiten eventualmente hacer un análisis más comprensivo de la evolución del "neo-presidencialismo" latinoamericano en la fase de transición histórica que se inicia en las últimas décadas del siglo XX –un cambio de época marcado por los ciclos de reforma estructural y por grandes transformaciones políticas–, estableciendo mejores puntos de referencia para el estudio compara-

¹ Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

rativo y el cotejo con el presidencialismo en los Estados Unidos. Se trata de un emprendimiento en el que ya han avanzado otros autores con aportes significativos, y al que contribuyen los estudios incluidos en este libro.

Parlamentarismo versus presidencialismo: una crítica "anti-crítica"

1) El debate "parlamentarismo versus presidencialismo" despunta en América Latina a mediados de los años ochenta, cuando varios países de la región entraban en una "doble" transición, en un proceso comparable al de Europa del Este después del "derrumbe", que se coteja incluso con el que habían encarado una década antes las comarcas meridionales del Viejo Mundo.

La "primera" transición se refiere a la salida de las dictaduras del sur del continente, y de manera más amplia a procesos de mejora en la calidad de la democracia o de instalación de sistemas democráticos (como en México o en Centroamérica).

La "segunda" transición se refiere a su vez a las agendas de "ajuste" y de reforma estructural: en el estado y en el mercado, en la política y en la economía, en los modos de regulación y de gestión pública, con transformaciones importantes en los diversos planos de la sociedad, en el espacio nacional, en la integración regional y en el relacionamiento internacional¹.

Estamos ante un giro de época, con una disputa por las pautas de civilización que pone en jaque a las construcciones que se fueron levantando a lo largo del siglo XX, antes y después de la crisis del '30, mediante un proceso extenso y conflictivo –todavía abierto– a través del cual, en formas inacabadas, con irregularidades e incertidumbres, va apareciendo el trazo de los nuevos patrones de desarrollo².

Se trata de un movimiento de rotación histórica mayor, que se viene produciendo en el mundo entero. Sin embargo, tras el manto de homogeneidades que supuestamente acarrea la "globalización", ante el peso de la dependencia, el formidable embate ideológico del "pensamiento único" y los condicionamientos internacionales que lo respaldan, se alzan –caso a caso– distingos relevantes. Tal cual ha ocurrido en otros recodos fundamentales, se trata de una evolución común, pero no uniforme. El mapa de la segunda transición, tanto como el de la primera, es un mapa de diversidades.

Esto vale para la forma de las reformas y sus resultados, con distinto *path* y distintas configuraciones de estado y de mercado. Vale asimismo para los procesos políticos que comandan esa reestructuración y para los géneros de democracia que se perfilan en la nueva etapa histórica. Esa diversidad se reconoce, en particular, en los sistemas presidenciales. Como se argumenta en estas páginas, el

presidencialismo latinoamericano de la época, al igual que el de antes, presenta diferentes tipos de régimen y diferentes modos de gobierno. No se concreta en un modelo único, y registra evoluciones significativas, en varios casos con saldos positivos, en lo que toca a la democracia y a la gestión política.

2) La corriente crítica que se despliega a partir del artículo señero de Juan Linz (1984) y que pudo alcanzar una audiencia académica considerable, subrayó la poca asociación que la fórmula presidencialista ha tenido en nuestros países con la democracia; señaló los puntos débiles de este régimen de gobierno; y se empeñó en un llamado a la reforma, con un signo parlamentarista sustitutivo³.

En apoyo a este llamado, el planteo evocaba las circunstancias dramáticas –de polarización radical, de vaciamiento y de confrontación de poderes– que nos arrastraron en su momento hacia las dictaduras⁴, manejando estadísticas que mostraban que la mayor parte de los golpes autoritarios de las últimas cuatro décadas sobrevinieron en países de sistema presidencial. Se afirmaba a la vez que éste no resultaba el régimen más apto para enfrentar en democracia a las agendas de reforma estructural, que exigen flexibilidad gubernamental y enlaces de mayoría.

Estas tesis vienen asociadas a un renacimiento del institucionalismo –en distintas vetas teóricas e ideológicas⁵– y quieren remontar el descuido que había prevalecido en las etapas anteriores, rescatando la importancia de las reglas procesales y de la estructura institucional y la centralidad de las armazones de estado y de gobierno, en el despliegue de las gramáticas políticas⁶.

3) Los cargos que se hacen al régimen presidencialista se refieren fundamentalmente a su rigidez y a sus posibilidades de "bloqueo", a la división político-institucional, a la baja propensión cooperativa y a sus marcas de eficiencia, remitiendo a elementos de la matriz constitutiva: independencia de poderes; legitimidad doble del parlamento y del presidente; períodos fijos para los respectivos mandatos, con las ventajas y desventajas que presenta caso a caso la reelección y la no reelección; dificultades para dirimir conflictos entre ambos polos de autoridad, un juego de suma-cero en el que el ganador se lleva todo. Esto debe relacionarse con el catálogo de facultades del Poder Ejecutivo, los grados de concentración del mando y las líneas de equilibrio institucional, los ciclos de productividad política y de sanción legislativa recortados por el mandato fijo, la temporalidad electoral y las ecuaciones de competencia, contando igualmente la falta de incentivos para armar coaliciones duraderas y el riesgo de gobiernos de minoría más o menos ineficaces, así como de gobiernos de temperamento "plebiscitario" y vocaciones hegemónicas imperativas, más o menos monopólicas, más o menos excluyentes, con el agregado de los recursos de *by-pass* y las prácticas para-constitucionales. Estas complicaciones crecen si los partidos y los sistemas de partido son endebles y cuando el número de unidades es nutrido, en situaciones de pluripartidismo que tienden a ser consideradas "problemáticas".

En defensa del presidencialismo

En general, tales avances han tendido a satanizar al presidencialismo y a ensalzar al parlamentarismo a través de un encuadre que merece una reconsideración cuidadosa, que ya se ha abierto camino y que se alimenta con algunos trabajos de importancia. Los aportes de Shugart y Carey (1992) y de Mainwaring y Shugart (1993 y 1997) —que aquí retomamos— han sido fundamentales para esta apertura y se cruzan con algunas reflexiones generadas desde antes en América Latina, que salieron en defensa del presidencialismo¹.

Sin referirnos a los problemas que genera a su vez el parlamentarismo —sobre el que pesan también varios cargos, y que en los lugares donde reina da lugar a reiterados planteos de reforma simétricamente opuestos—, solamente en lo que respecta al presidencialismo y en un examen sintético, cabe subrayar al menos cuatro extremos.

1) Por lo pronto, es preciso tener en cuenta que, como demuestran Shugart y Carey (1992), más allá del horizonte de América Latina las tandas de ruptura democrática han afectado a los regímenes parlamentarios tanto como a los regímenes presidenciales, si no más. Hasta la segunda post-guerra y en los campos europeos, caen sobre todo los parlamentarismos². Posteriormente, y en particular en el territorio latinoamericano, caen sobre todo los presidencialismos. Por lo demás, si en vez de tomar sólo las últimas décadas —como han hecho los críticos del presidencialismo— se echa una mirada a todo el siglo XX, se ve que los quiebres institucionales alcanzan a veintiuno en los regímenes parlamentarios, a doce en los regímenes presidenciales y a seis en los regímenes mixtos (Shugart y Carey, 1992).

Las causales de crisis deben buscarse pues en un encadenamiento más complejo de acontecimientos y condicionantes, teniendo en cuenta el grado de "elastичidad" de las instituciones (Bert Rockman), el hecho de que pueden "operar de manera diferente en diferentes circunstancias", y que ello ocurre a través de los movimientos de los actores políticos, que no son simplemente adaptativos. Así lo prueba el examen de la historia y del desarrollo actual de los mismos países latinoamericanos que se han utilizado como ejemplos de la maldad del régimen presidencial, en los que cabe registrar recuperaciones y mejorías.

Ello remite a la debilidad de algunas aproximaciones al uso, que en una oposición pendular frente a las tendencias anteriores caen en una suerte de "feticismo" institucional, adjudicando a estas armazones, para bien y para mal —en diseños que se presumen intrínsecamente virtuosos o intrínsecamente perversos— una magnitud de efectos autónomos, que por sí solas no tienen ni pueden tener. Llega a encontrarse aquí un idealismo formalista de nuevo cuño, que a veces va a la par de un cierto desprecio por las vitalidades de la acción política y también del desconocimiento de la complejidad de las dimensiones en que se plasma una estructura institucional determinada³.

De ahí la pertinencia de los trabajos que mantienen en alto la importancia de los encuadres institucionales, pero que reconocen esa complejidad y al mismo tiempo sus límites como marcos estructurales, los cuales, si bien condicionan, no determinan enteramente el desempeño político, y adquieren efectividad a través de las conductas de los sujetos y las dinámicas de competencia.

Por otra parte, y sin perjuicio de la veracidad de muchos de los artículos de crítica evocados, hay que reivindicar ciertas virtudes en el diseño matriz del régimen presidencial, y cabe sostener legítimamente que algunos de los elementos ubicados como defectos pueden a su vez operar positivamente. Por definición, y aunque algo similar suele ocurrir con los aspirantes a primer ministro en los sistemas parlamentarios, en el presidencialismo los votantes identifican de manera más nítida a los candidatos para la jefatura de gobierno, los eligen por lo general en términos inmediatos (con casos en que interviene un colegio electoral o un arbitraje parlamentario), y tienen en principio la certidumbre de que permanecerán en el cargo por un período establecido, obligándose a asumir, para bien y para mal, una responsabilidad directa acerca de los rumbos políticos⁴.

2) Pero el punto a partir del cual el presidencialismo puede presentar sus mejores ventajas, y no precisamente por azar, es el que está en la base del diseño de origen: la separación de poderes; su independencia relativa y la relativa autonomía de los parlamentarios; el sistema de controles mutuos y de equilibrios institucionales que atraviesa y moldea los enlaces de partido, generando condiciones de balance en la gramática de gobierno. Lo que es visto como problema por las críticas corrientes, y sin duda puede serlo en determinadas situaciones, aparece como un beneficio y sirve justamente para lo que se quiso constitucionalmente que sirviera: si lo que se privilegia no es tanto la supuesta eficiencia de un gobierno "unificado", sino las articulaciones que en vez de facilitar acotan las operaciones unilaterales de la presidencia y apuestan a un juego de "frenos y contrapesos" ("checks and balances") con una autoridad expresamente limitada y una autorización política repartida.

Una interpretación del "espíritu de las leyes" afinada y más acorde a las evoluciones contemporáneas, con distintas fórmulas de estado "activo", debe pensar en una eficiencia de gobierno que para ser tal —a fin de adquirir amplitud y penetración, asentamiento y estabilidad— habrá de concretar sus realizaciones y procurar sus objetivos mediante una productividad calificada de los centros de planeamiento y de dirección, pero ajustándose a las reglas del equilibrio y a la pluralidad de poderes: para empezar, atravesando la red de relaciones entre los órganos ejecutivos y legislativos, normalmente con dos cámaras y una red de comisiones parlamentarias; circulando asimismo por el alambique del sistema de partidos; acotando la "tiranza de las minorías", pero también la "tiranza de las mayorías", como postulaba Madison en *El Federalista*⁵.

Naturalmente, esto apela a una concepción del gobierno —de su eficiencia y de su eficacia— que va más allá de una performance simplemente ejecutiva y tiene

de a combinar, en claves presidencialistas, dos elementos primordiales de la productividad política: la acción de estado y el logro de ciertas metas, la capacidad directiva y la función de liderazgo para la innovación y para la implementación de políticas públicas junto con la estabilidad, la amplitud de la representación, la defensa amplia de intereses y una legitimación apropiada (Rockman, 1997).

Podemos encontrar aquí un principio valedero de democracia, con una pauta que resulta ventajosa para los requerimientos de reforma y la calidad de la política, dado que puede conciliar la iniciativa y la dirección de los organismos ejecutivos centrales –un presidente electo directamente por la ciudadanía y su elenco partidario– con una participación plural y sistemática de otros sujetos y otras instituciones. Representación amplia, movilización general y opciones relativamente concentradas en el momento de elegir gobierno. Representación concreta, producción de liderazgo y centralidad política, diversificación de opiniones y de poderes, con una tramitación abierta y relativamente inclusiva en los procesos sucesivos de decisión pública.

Esta tensión entre el ejercicio y la limitación del poder público (entre eficiencia y representación), nudo básico de todo planteo democrático de la constitución, se presenta de manera particularmente relevante como la gran ventaja y asimismo el gran dilema de un régimen presidencialista marcado por el pluralismo¹³.

3) Con esos perfiles, la arquitectura presidencialista –al igual que el parlamentarismo– es capaz de albergar distintas lógicas políticas. Puede hacer valer un dominio de mayoría, con un juego más o menos excluyente, de ganadores y perdedores. Puede afrontar una dinámica adversativa, de bloques y confrontaciones, sin salida o con desembocaduras críticas. Puede asimismo dibujar un cuadro de presidencialismo “duro” o “reforzado” (“exagerado”), que para imponer la prioridad presidencial y evitar los “puntos muertos” concentra potestades en la jefatura de gobierno mediante un estatuto jurídico conducente –institucionalizado– mediante recursos de *by-pass*, desde los bordes de la constitución, en acciones que comprometen la legalidad.

Pero el desenvolvimiento del gobierno presidencial puede igualmente ajustarse a la geometría de los equilibrios institucionales y al abanico de opiniones a través de un armado de voluntades en el que pesen la separación de poderes y la pluralidad de representaciones políticas, teniendo en cuenta las diferencias asentadas en las cámaras legislativas (y contando además los cuerpos regionales y las representaciones sociales), y reclamando por tanto esfuerzos de compromiso, alianzas y coaliciones.

Esto sucede en casos en que el partido o la fracción del presidente dispone de la mayoría en el parlamento, en la medida en que el juego normal de discrepancias o la indisciplina en sus propias filas obligan al intercambio político interno y a la negociación “transversal” con sectores de otros partidos, o bien cuando la

exigencia de un quórum especial o un determinado encaje estratégico –un propósito político de envergadura– lleva a buscar estos acuerdos inter-partidarios. Sigue asimismo en casos en que, por el contrario, el partido o la fracción del presidente no cuenta con la mayoría en los órganos legislativos; en esquemas bipartidistas, tal como ha ocurrido en algunos países de América Latina y en los Estados Unidos, durante las décadas de gobierno “dividido”; o en esquemas pluripartidistas, que plantean otras alternativas dentro del presidencialismo, en situaciones comparables con los gobiernos de minoría que se desenvuelven regularmente en algunos de los regímenes parlamentarios de Europa continental¹⁴.

La política de compromisos, las negociaciones, la cooperación entre partidos y fracciones de partido, los actos de “coordinación” política e inter-institucional, han sido y son prácticas inherentes al metabolismo de los sistemas presidenciales en Estados Unidos y en países de América Latina que de ninguna manera pueden ser catalogadas como una “excepción” o como simples “desviaciones” de un modelo el cual, según sus detractores, correría normalmente por otras vías.

Tras esto hay que contar también la posibilidad de gobiernos de coalición en clave presidencial, que han existido antes en varios de los recorridos históricos de América Latina y que prosperan en este fin de siglo, luego de las transiciones democráticas, a través de fórmulas políticamente productivas que se suponen ajenas a tal régimen y que presumamente sólo el parlamentarismo estaría llamado a proponer. Es sobre esta base que identificamos, como especies corrientes, el presidencialismo de compromiso y el presidencialismo de coalición.

4) En el mismo sentido, la circunstancia de que “el ganador se lleva todo” (*winner takes all*) no es un defecto propio y exclusivo del presidencialismo como régimen de gobierno. Los juegos de suma-cero pueden verse facilitados por ciertas clases de presidencialismo –como ocurre asimismo en ciertas clases de parlamentarismo– gracias a las modalidades de constitución y de ejercicio del Poder Ejecutivo. Pero ello depende de manera igualmente fundamental del cruce de otras variables, que consideraremos a continuación¹⁵.

En esquemas simples puede haber un juego liso de ganadores y perdedores, pero en los sistemas complejos los ganadores tienden a ser varios y pueden multiplicarse. Ello se deriva precisamente de las reglas constitucionales a que hemos hecho referencia. En definitiva, de lo que se trata –tanto en los presidencialismos como en los parlamentarismos– es de verificar los márgenes de concentración, de división y de difusión de la autoridad pública, a nivel central y a nivel regional, en base a las dimensiones institucionales, más o menos inclusivas, que permiten compartir poderes, aumentando el grado de satisfacción política, la participación de los partidos en los procesos decisarios y las posibilidades de compromiso (Rockman, 1997; Colomer, 1998).

Tipos de presidencialismo y modos de gobierno: composiciones pluralistas, figuras de mayoría y ejercicios plebiscitarios

Estas indicaciones remiten a un panorama de diversidad. En efecto, el diseño presidencialista establece un marco de condiciones básicas que actúa en el seno de sistemas complejos, con estructuras específicas y a su vez cambiantes según sean la matriz institucional básica y los movimientos de coyuntura en los que obra la productividad política, la configuración de la agenda y de los ejes de conflicto, la gestión de gobierno, el patrón de cooperación y de competencia de los partidos y de los otros participantes, en ciclos de moderación y en ciclos de polarización, en ejes de compromiso, patrones de alianza, fórmulas de coalición. En vista de ello, una especie determinada da lugar a distintos tipos de régimen presidencial, distintos modos de gobierno, variaciones dentro de un mismo cuadro, con etapas y lógicas diferentes.

Las críticas corrientes se refieren en general a un modelo único y uniforme, atendiendo a ciertos elementos definitorios mínimos sin concebir distinciones en el tapete. No obstante, y al igual que los regímenes parlamentarios, los presidencialismos son surtidos y cabe establecer clasificaciones en una tarea que ya ha tenido desarrollos importantes: focalizando las relaciones nodales entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, la tabla de facultades del presidente, el régimen electoral y el sistema de partidos (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1993 y 1997; Jones, 1995; Carey y Shugart, 1998; ver también Mainwaring y Scully, 1995).

Los estudios del presidencialismo pueden alcanzar mayor densidad si se incorporan otras magnitudes institucionales y se rescata la viveza de la productividad política, acercándose a una cuerda de filiación más clásica, de amplitud y flexibilidad.

Sopesando la conjunción de factores mencionados (que hacen a la especificidad de un sistema determinado), remarcando las siluetas de democracia que componen, y en particular atendiendo a su grado de pluralismo como estructura institucional y como modo de gobierno sin perjuicio de otras ilustraciones, los presidencialismos pueden inscribirse en un espectro ordenado indicativamente en base a dos bocetos típicos: por un lado, los sistemas mayoritarios; por el otro, los sistemas pluralistas.

En términos impresionistas y esquemáticamente, puede decirse que en los sistemas afincados en la regla de la mayoría el que gana goberna, y tendencialmente los dispositivos políticos se arman para que así sea. En los sistemas afincados en reglas pluralistas, de jure y de facto, el que gana comparte de alguna manera su triunfo y está obligado a negociar los productos de gobierno. Tendencialmente, los dispositivos políticos están armados para que así ocurra, y en general las mayorías no vienen "manufacturadas" sino que han de ser políticamente cons-

truidas mediante un régimen de intercambio, de transacciones y asociaciones. En el primer caso podemos tener cuadros de "supremacía presidencial". En el segundo, podemos tener relaciones de mayor coordinación –compromisos y coaliciones– que ligan al ejecutivo con las cámaras legislativas y con otros cuerpos estatales, vinculando a su vez a los partidos y a las fracciones de partido. En el marco de esas coordenadas cabe registrar finalmente los esquemas de gobierno: gobierno de partido o "de un solo partido"; régimen de compromisos; gobiernos de minoría; y distintas fórmulas de coalición.

Esta aproximación corresponde a los enfoques generales a que hicimos referencia, y sigue el rastro abierto por algunos clásicos como Montesquieu, Alexis de Tocqueville y Max Weber, encontrando una baza más cercana en los aportes de Robert Dahl y de Arend Lijphart, cuyas obras contribuyen a extender las líneas maestras de la teoría democrática y marcan las reflexiones modernas sobre el pluralismo (ver en particular Dahl, 1989 y Lijphart, 1987).

Aplicamos al campo de los presidencialismos una distinción que ya ha hecho Lijphart de manera notable en el campo de los parlamentarismos, en su nomenclatura de las democracias. Si embargo, Lijphart no reconoce la diferencia para los regímenes presidenciales y los ubica a todos en la bolsa mayoritaria (Lijphart, 1987 y 1999).

En los términos que aquí se plantea la distinción es envolvente, y al igual que en esos enfoques matrices remite al escalón superior de las formas de la democracia y resulta en un cuadro de cuatro casillas, en el que cada régimen político –presidencial o parlamentario– se cruza con un modo de gobierno pluralista o de mayoría. Terciando en este esquema aparecen las gestaciones plebiscitarias, que pueden ser consideradas simplemente como un ejemplar mayoritario, pero tienen un sello peculiar por el perfil de legitimación y los procesos de producción de poder político.

Modos de Gobierno		
Régimen de gobierno	Parlamentarismo de mayoría	Parlamentarismo pluralista
	Presidencialismo de mayoría	Presidencialismo pluralista

Más allá de la elaboración que toma en cuenta los basamentos de la sociedad civil y de los enfoques de la teoría de los grupos, el pluralismo se refiere a la estructura de la acción política y al modo de gobierno, remitiendo precisamente al grado de pluralidad y de dispersión en los ejercicios de la competencia y del poder político. Así, el criterio que utilizamos para clasificar a los regímenes presidenciales y parlamentarios se basa en el armazón institucional de la autoridad públ-

ca y en las pautas de pluralidad que marcan los procesos de representación y de decisión en las articulaciones de gobierno¹⁶. Dentro de este cuadro institucional y político, la cuestión remite centralmente a las estrategias de partido, a los vínculos entre gobierno y oposición, a las relaciones de mayoría y minoría, ya sea en códigos relativamente exclusivos y eventualmente excluyentes, o en códigos que imponen o favorecen, precisamente, una participación o "coparticipación" plural.

Las claves del presidencialismo pluralista

No entramos aquí en la elaboración concreta de la tipología esbozada y en la caracterización de todas sus especies. Retomando las observaciones precedentes, y en términos acotados, me limito a señalar los criterios indicativos que pueden tomarse en cuenta, dentro de ese cuadro, para establecer si un sistema presidencial ha de ser calificado como régimen de mayoría o como régimen pluralista, en una serie de dimensiones referidas a la representación y al modo de gobierno que contribuyen a su vez a definir una forma de democracia presidencial¹⁷.

1) Como trazo fundamental, constitutivo, cuentan el tipo de relación entre la jefatura de gobierno y el parlamento, las modalidades de competencia y de coordinación entre ambos cuerpos, el cúmulo de facultades de cada uno, la autoridad que confieren al presidente las normas jurídicas y la que le confieren de hecho los dispositivos de los partidos, la efectividad de la separación de poderes, las reservas de iniciativa en la producción de leyes, el sistema de vetos (parciales o totales) y las modalidades de promulgación, el recurso a los decretos ejecutivos en materias de orden legislativo, la discrecionalidad de la administración y la incidencia de las cámaras; en fin, el sistema de información y comunicación, de intercambios y coordinaciones que pueda haber en las líneas de conexión entre los poderes y al interior de cada uno de ellos.

En ese vínculo incide la conformación propia de los dos polos. Por un lado, la organización del ejecutivo y de la jefatura de gobierno, de la casa presidencial y del gabinete, sus aparatos burocráticos y los perfiles de funcionamiento; el comando más unipersonal o más colegiado; la estructura institucional de la presidencia (la amplitud y la forma de sus secretarías, comisiones y gabinetes, centros de estudios y de gestión política); la jerarquía misma del presidente, concentrada o más abierta, con más intervención o más delegación; el peso y las formas de la actuación del consejo de ministros y de sus miembros; el grado de autonomía en la jurisdicción propia de los ministerios. Por el otro lado, la organización del parlamento, las alternativas y la efectividad del bicameralismo en elecciones concurrentes o diferenciadas, las tablas de quórum y de mayorías calificadas, el mapa de las comisiones y sus alcances jurisdiccionales, la existencia de redes especializadas y de oficinas de asesoramiento, en un conjunto que asegure las corrientes

de información, el acopio sistemático de datos, la autonomía en la actividad legislativa y en el control, en la defensa de intereses y de opciones políticas.

2) Ese círculo de gobierno se articula a su vez con el ordenamiento centralizado y las instancias descentralizadas del estado, en constituciones unitarias o federales, teniendo en cuenta la efectividad de la descentralización; y en su caso la efectividad del federalismo, así como las repercusiones que éste tiene en la configuración del sistema de partidos y a nivel de las instancias centrales de gobierno¹⁸.

Toca igualmente a la administración general, a los servicios públicos y a los órganos de contralor, a las estructuras y culturas burocráticas, a la participación de los representantes de partido –plural o exclusiva– que se establece a nivel de las jerarquías directivas de las reparticiones públicas. Aquí intervienen también las relaciones de poder de las autoridades electivas y los partidos con los cuerpos profesionales (los funcionarios de carrera, los gerentes y los técnicos, las múltiples burocracias diferenciadas, que al decir de Richard Rose pueden conformar a veces verdaderos "sub-gobiernos"). En estos espacios resultan relevantes las características que adquiere el vínculo ancestral entre política y administración, lo que remite a los poderes presidenciales y ministeriales sobre los aparatos burocráticos, a la prelación y el dominio de los partidos en el concierto de las élites estatales, así como al triángulo del parlamento, el gobierno y esas burocracias¹⁹.

3) El relieve del núcleo de instituciones gubernamentales y administrativas depende de las tallas del régimen electoral, fundamentalmente del principio mayoritario o proporcional y sus combinaciones, del carácter concurrente de los comicios para los diferentes organismos, del cerramiento de las opciones, de las franjas de inclusión y exclusión.

Atado a ello interviene la efectividad de los partidos como sujetos políticos dominantes²⁰. En este rango, como elemento determinante del grado de pluralismo, más allá de la presencia de los partidos en términos aislados, aparece la configuración del sistema de partidos, su asentamiento y su solidez, la continuidad de las piezas que lo integran, junto con la estabilidad y el reconocimiento de las reglas de juego, la legitimidad compartida, la legalidad y la alternancia, la competitividad y las sintonías de la competencia, el patrón de intercambios y de cooperación, las redes intra-partidarias e inter-partidarias que tienden los hilos del mercado político.

La matriz del sistema de partidos –su forma y la forma en que se ubican en la política de masas, su relación con el estado, con las burocracias, las circunscripciones regionales, los sujetos corporativos y los demás actores– es probablemente el pilar mayor en el armado de un orden político, desde las avenidas fundacionales originarias y en cada proceso reconstitutivo, marcando las posibilidades y la magnitud de una estructura pluralista, recubriendo las maquinarias institucionales, y dando vida a las reglas que ordenan formalmente su operatividad.

De acuerdo con las elaboraciones usuales, importa de manera central el carácter bipartidista o pluripartidista de la ecuación vigente, junto a la distancia ideológica y al tipo de polarización, con partidos más o menos "laxos", "abiertos" o "cerrados", más o menos heterogéneos, fraccionados, de confederación regional, "coalicionales", "asociativos" o unitarios, asentados en la disciplina o acostumbrados a la independencia, recordando que, como se apuntó antes, el multipartidismo no tiene siempre los efectos enfermizos de inestabilidad y parálisis que se le han adjudicado, y que si se agudiza la pluralidad partidaria, como está ocurriendo en varios países de América Latina, el sistema puede encontrar –como encontró antes– caminos de composición política en prácticas inéditas o en prácticas recurrentes, con figuras productivas de gobierno y de reforma.

Según vimos, es a partir del cruce de estas dimensiones –los dispositivos orgánicos del gobierno y del estado con la pragmática electoral y las relaciones de partido– que se abren las posibilidades de gobierno "unificado" o "dividido"; concretamente, las alternativas institucionales y las dinámicas políticas, en claves de competencia y de participación, que moldean el juego de mayorías y minorías, con poderes y líneas de representación más repartidos o más concentrados²¹.

4) En esta operativa encajan las reglas no escritas y los fondos de cultura política –culturas y subculturas, políticas y partidarias, en plural y con mayores o menores grados de heterogeneidad/homogeneidad, con sus mezclas y superposiciones irregulares, sus conflictos, en un régimen que es a la vez de articulación y de competencia– a través de actitudes y conductas reiteradas y observables: las "cadenas de tradición" ("costumbres invisibles que moldean nuestras vidas", como decía Disraeli) y una serie de cánones arraigados que operan incluso como referente de los formatos de innovación. En los procesos de cambio como los que estamos atravesando se encuentra un campo estratégico de condicionantes y alteraciones, de contencioso político y acciones ideológicas, de disputas por la "hegemonía" o por el dominio cultural.

5) También influyen de manera más o menos decisiva los estilos de liderazgo, las constelaciones de dirección política y de legitimación. En términos indicativos, puede decirse que el liderazgo opera dentro de las coordenadas de cada complejo institucional y que en cierto modo está condicionado por ellas. Un jefe de gobierno es "fuerte" o "débil", eficiente y exitoso en sus objetivos políticos, en la medida en que su gestión se amolda a los principios de una constitución formal y real determinada. En tal sentido, hay parámetros de legitimidad y una suerte de "legalidad" en las sintonías de liderazgo, dibujada por las reglas formales e informales de la red de instituciones de gobierno, del sistema de partidos, de los cauces de tradición y las pautas de cultura, de las determinaciones y atribuciones "fácticas" regulares, incluyendo lo que Jeffrey Weldon (1997) ha llamado "poderes metaconstitucionales".

Sin perjuicio de esas determinaciones, o mejor dicho a través de ellas, el liderazgo es no obstante una variable relativamente independiente: constituye un ná-

cleo vertebral de la producción política que cuando falta o es deficitario puede dar lugar a problemas de gobierno complicados, y aparece como resultado de la elaboración de poderes y de la competencia, en ecuaciones que remiten a una recurrencia histórica o que pueden entrañar un cambio significativo. Las coyunturas de excepción o de "emergencia", los cuadros de crisis, polarización o empate, y muy en particular los nudos de una rotación de época como la que estamos viviendo –que apelan a un reformismo extraordinario, con requerimientos redoblados en los trámites de conversión estructural–, llegan a facilitar las entradas de temperamento "radical", si no las rupturas abiertas, que se hacen valer precisamente por sus cualidades "atípicas", supuestamente contrarias a la política "usual", aun cuando puedan reproducir acontecimientos similares de ciclos históricos precedentes. Dentro de un mismo régimen de gobierno –presidencial o parlamentario, pluralista o de mayoría– cabe registrar entonces una cierta "regularidad", y asimismo un espectro de variación en los estilos de liderazgo, aun en la trayectoria de un mismo gobernante, que puede ajustar (o verse obligado a ajustar) sus perfiles de actuación para adaptarse al cambio de circunstancias, a diferentes cuadros políticos, a la relación con otros actores, a distintas dinámicas institucionales²².

En lo atinente a los regímenes presidenciales (aunque aplicable también a los parlamentarios) vale mencionar algunas alternativas relevantes. Por ejemplo: las inclinaciones más ideológicas o más pragmáticas ("posicionales"), en lógicas de "convicción" y en lógicas de "responsabilidad", los liderazgos "movilizadores" (removedores e impactantes, transgresores incluso), y en cambio los liderazgos más atentos al compromiso –"transformistas" estos, más "revolucionarios" los otros. También han de considerarse en este sentido las dosis de confrontación y de negociación que modulan el manejo de la agenda, así como la estructura del mando presidencial y de los procesos decisarios. La impronta personalista o colectiva (ministerial, de gabinete), de concentración o de delegación en la jefatura de gobierno y en el desempeño del Poder Ejecutivo. Una presidencia más "administrativista", que se refugia unilateralmente en los recursos propios de su jurisdicción, estirando los márgenes de autonomía y discrecionalidad, o bien una presidencia de mayor amplitud política, dispuesta al diálogo y a la composición inter-partidaria e inter-institucional.

En el ciclo histórico por el que atravesamos, los ejercicios de gobierno están signados por las tareas de la "doble" transición y enfrentan una agenda desafiante de reformas. Necesariamente, pues, el liderazgo ha de tener un carácter "innovador", lo que requiere –en términos conjugados– una voluntad política coherente y una capacidad de gestión relativamente alta, con un elenco bien dispuesto²³. Ambos elementos, voluntad y capacidad política, pueden combinarse, según los casos, en una estrategia de "impacto" o en lógicas incrementales. No ha de creerse que –como se ha fabulado reiteradamente– sólo las acciones radicales, duras y veloces, son innovadoras. Por el contrario, el gradualismo es a menudo más apto, y suele producir innovaciones de muy buena calidad; no sólo por la composición democrática sino también por el diseño y el trámite de las reformas.

6) Aquí cabe hacer referencia a los ejercicios plebiscitarios (o "populistas"). En principio, como advirtió Max Weber (1982), todas las formas de la democracia de masas tienen un ingrediente plebiscitario, gracias a las elecciones directas y al sufragio universal. Esto vale de distinta manera para las jefaturas de gobierno en distintos régimes (tanto para "el primer ministro inglés" como para "el presidente americano"), aun cuando deba admitirse que, en este sentido, por su premisa constitucional y la forma de votación, el presidencialismo tiene para bien y para mal una propensión plebiscitaria "innata", que se instala más cómodamente en los sistemas de vocación "mayoritaria"¹³.

Las fórmulas plebiscitarias pueden responder, no obstante, a una inclinación que va más allá de esa nota común, y que tiende de hecho a forzar la "elasticidad" de las instituciones y de los órganos representativos de integración colectiva plural, maltratando los códigos de la racionalidad legal para pronunciar los elementos carismáticos y un decisionismo imperativo. Por más que emplee el andamiaje del estado, el esquema suele rodear a los aparatos de mediación y en particular a los partidos, acaso reformulando tales mediaciones o bien "colonizándolas", para alinearlas a una comandancia "vertical" y "personalista", pasando de repente por encima de ciertos núcleos de tradición y de cultura política, o incluso apoyándose en ellos cuando favorecen una operativa de este estilo. Todo esto implica algún grado de desarreglo de las instancias representativas, o, si se quiere, un sesgo peculiar en las formas de la representación, en las estampas del liderazgo y en las bases de la producción política, en aras de una factura que abrevia en invocaciones unívocas a la soberanía popular, en relacionamientos con las masas aparentemente "inmediatos", en enlaces con organizaciones sociales y cuerpos gremiales, partidos y "movimientos" de distinto tipo¹⁴.

Tenemos entonces una especie de democracia presidencial más caudillesca, que pronuncia los principios "cesarísticos" y practica a menudo lo que Weber denominaba "demagogia de masas", concentrando los hilos del poder a través de una dinámica que "presiona" sobre los procedimientos institucionales y llega incluso a saltarlos, recortando el vigor de los cuerpos colectivos y los canales sistémicos de representación, y afectando la pluralidad en los procesos de decisión y eventualmente la densidad y los tiempos de los sistemas de garantía mediante un dominio de juegos excluyentes e incluyentes con pretensiones de hegemonía. En los extremos estarían los fenómenos de "gobierno plenipotenciario" (Eli Díaz) o del "hiper-presidencialismo" (Carlos Nino), con gestos más o menos autoritarios, que pueden ubicarse en las fronteras de la legalidad y llegan algunas veces a transgredirla, pero que no siempre ni necesariamente se salen de un molde específico de democracia¹⁵.

Presidencialismo en transición: diversidad democrática y coaliciones políticas

1) Aunque entre nuestros académicos y en otros círculos haya podido constituir una "moda universal"¹⁶, durante los años que corrieron desde el planteo seminal de Juan Linz la "opción parlamentaria" no tuvo andamiento en América Latina, y no es evidente que lo vaya a tener a corto plazo. Los procesos políticos nacionales –así como las relaciones internacionales o en los bloques regionales–, y en particular las incidencias de la "segunda" transición, que conducen a un cambio fundamental en los modelos de desarrollo, continúan ventilándose en el continente dentro del cauce del presidencialismo, con saldos diferentes pero sin duda importantes en materia de eficiencia gubernamental, de innovación política y de reformas estructurales.

Esto sucede en un mapa de diversidad y de variaciones, con sistemas que encajan en los distintos tipos de presidencialismo que hemos consignado y atraviesan a su vez por diferentes ciclos, y lo que es más significativo, con sistemas en transición que experimentan transformaciones considerables y, dentro de la matriz presidencial, van pasando de un tipo a otro. En unos cuantos casos –aunque no sin oscilaciones, y a menudo con cortedades– tales movimientos tienden a favorecer la consolidación institucional, las marcas de democracia política, e incluso ciertas ganancias de pluralismo.

Más allá de las inquietudes académicas, hay por ende un desplazamiento histórico que alienta el replanteo de los debates sobre el presidencialismo. En vez de un cambio en el principio de gobierno hacia esquemas parlamentarios o mixtos, lo que parece estar en juego es la reproducción, el refuerzo y eventualmente la renovación del régimen presidencial (Nohlen y Fernández, 1998) por caminos diversos y cambiantes, en el arco de sus diferentes géneros, y en su caso con un desarrollo positivo de sus formatos específicos de democracia. Este es el eje de la problemática política, y es asimismo el eje al que acudimos en el abordaje teórico.

Siguiendo una huella en la que se cruzan varios de los trabajos citados en estas páginas –con aportes valiosos de referencia obligada y enfoques no necesariamente coincidentes– es preciso insistir pues en la reflexión crítica, el estudio de casos, la pesquisa histórica y los análisis comparativos del presidencialismo realmente existente, siguiendo la ruta de revisión que se abre paso en la última década, a fin de progresar en su clasificación, distinguir los tipos de este régimen y sus respectivas biografías, la institucionalidad completa en que se inscriben y su funcionamiento peculiar¹⁷, y para registrar asimismo las evoluciones corrientes en trayectos que se mantienen dentro del cauce presidencial pero que –hoy como ayer– dan lugar a fórmulas variadas y cambiantes.

Estas pueden ser identificadas como manifestaciones de otra etapa del presidencialismo latinoamericano, en la cual las nuevas improntas se combinan con los rastros seculares del "mestizaje" histórico (Carlos Strasser): un "neo-presi-

dencialismo", que viene con la "ola" democrática de este fin de siglo y como protagonista de las grandes obras de reforma, alineándose a las conversiones de la política, de los partidos y de la ciudadanía, del estado y de la economía, del espacio doméstico, de los bloques regionales y el relacionamiento internacional.

2) Desde la óptica que hemos propuesto, tenemos presidencialismos que operan en clave "mayoritaria", sea en construcciones institucionalizadas –que hacen al presidencialismo "reforzado"– o en base a ejercicios de corte "plebiscitario", apagándose o no a la legalidad estricta del proceso gubernamental. En la otra punta tenemos un presidencialismo moderado, de poderes repartidos y mejores equilibrios –comparable al que prospera en Estados Unidos– que presenta sus propias siluetas de democracia y que puede ser más propenso a las gramáticas pluralistas¹⁰.

Por otra parte, como se ha dicho, un sistema puede funcionar con "lógicas" diversas, dentro de los márgenes de "elasticidad" de sus instituciones o mediante una transformación conducente, en ciclos políticos de distinto signo, en coyunturas de crisis o en trámites graduales de mutación. Las confecciones originarias y las pautas de cultura establecen determinaciones profundas y perfilan caracteres que tienden a reproducirse. No obstante, las fases de transición de gran calado –como la que estamos viviendo actualmente–, y en particular los procesos de refundación del estado y del sistema político, con sus conflictos, convergencias y realineamientos, constituyen a la vez momentos históricos de oportunidad para el desarrollo de la democracia, y eventualmente para el desarrollo del pluralismo.

3) Dentro de ese continuo encontramos varios gobiernos que mantienen un esquema mayoritario y caen o recaen en manifestaciones plebiscitarias (populistas o "neo-populistas"), de un "bonapartismo" actualizado y modernizador, a veces desastroso (Collor de Mello, Carlos Andrés Pérez, Abdalá Bucaram), a veces relativamente "exitoso" (Menem y en otros términos Fujimori, mientras duró su cuarto de hora)¹¹. Otros gobiernos quedan atrapados en medida diversa por la fragmentación y la disidencia, la desagregación y el conflicto, con muestras de improductividad política y bloqueos institucionales. Ambos escenarios parecen confirmar la fatalidad de los dictámenes pesimistas, aunque en realidad no estamos ante una derivación necesaria del presidencialismo como tal, sino ante una de sus modalidades posibles y en cuadros que denotan más la flaqueza que la fortaleza de las instituciones políticas y del sistema de partidos, a raíz de factores endémicos y empujes de inestabilidad.

4) En contraste, hay un conjunto importante de países en los que la democracia presidencial se mantiene, retorna, o bien se abre camino: en un panorama promisorio, aunque por cierto desparejo, de rutas diversificadas, que combinan –no podría ser de otra manera– tradición e innovación, evoluciones significativas y rasgos de la historia o del pasado reciente. Simplificando, tenemos así casos de mayor consistencia, antecedentes y perspectivas favorables, y casos en que se verifican procesos trabajosos, más o menos extensos y graduales, de distinta proyección

y distinto grado de estabilidad, que cargan con sus lastres y muestran fallas, aunque tienen también, en rubros seleccionados, ciertas ventajas comparativas.

En este campo, la afirmación de la democracia presidencial ocurre paradójicamente en "mares agitados": por los cursos de reforma estructural, las incidencias de movilidad política y las repercusiones sociales, con las diferencias que pueden registrarse caso a caso y según la trayectoria de cada uno: ello remite a fenómenos de transformación y consolidación del orden político, que reproducen y en general desarrollan la pluralidad de poderes, su distribución y los equilibrios institucionales mediante avances de distinta magnitud en las dimensiones estratégicas del régimen de gobierno. A saber: la composición, el ordenamiento y la productividad del sistema de partidos; el régimen electoral; los principios y la amplitud de la representación, los formatos de competencia y las tasas de competitividad; las relaciones entre la administración ejecutiva y el parlamento; el accionar de uno y otro núcleo, la autoridad presidencial y el estilo de liderazgo; la efectividad de las estructuras federales, de las jefaturas municipales y de las instancias de descentralización; la reorganización de las burocracias y de la gestión pública; la independencia y la conducta del aparato judicial y de nuevos o viejos organismos de contralor, con avatares en el sistema de garantías, en los derechos civiles y en las libertades cívicas; en fin, el metabolismo en las configuraciones de ciudadanía, en la cultura y en las actitudes políticas. En la mayoría de los casos, ello ha venido acompañado por modificaciones de los estatutos jurídicos y de las cartas constitucionales, en un cruce de cambios políticos y gestaciones normativas que se retroalimentan y producen ajustes y reajustes en las contiendas partidarias, en el balance de fuerzas y en el desenvolvimiento gubernamental.

En algunos casos, y en ciertos renglones, estas dinámicas llegan a mejorar las expectativas de pluralismo, a veces de derecho y a veces de hecho, por efecto de las prácticas en curso, y en particular por mejoras en el arco de partidos, que no siempre plasman en las armaduras normativas. La tendencia no es unívoca, y por el contrario, en el plano institucional –como en el protagonismo de los actores– menudean al mismo tiempo las iniciativas que extienden algunos dispositivos mayoritarios, propagan el régimen de *ballottage*, concentran el poder en las sedes ejecutivas, aumentan las facultades del presidente y sus posibilidades de actuar por decreto, y franquean la discrecionalidad de los comandos "técnicos" y "gerenciales", favoreciendo las corrientes de largo plazo y algunos usos de última generación. Hay así movimientos contradictorios y contenciosos, pulseadas en un sentido y en otro, con inclinaciones que son universales, puesto que cunden también en los otros regímenes de gobierno y fuera de la comarca latinoamericana.

Los trabajos reunidos en este libro se refieren a seis de los países que entran en la categoría: con regímenes presidenciales en transición, en democracias consolidadas o en vías de desarrollo, a través de recorridos complicados, que en el mismo movimiento enfrentan por supuesto problemas serios y exhiben focos críticos.

Junto a las alternativas del presidencialismo pluralista en Uruguay¹² es importante revisar los otros casos que se analizan en este volumen—Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México—, puesto que presentan trayectorias sin duda muy diversas pero que convergen, trabajosamente, en las vicisitudes de consolidación de la democracia presidencial.

5) En esta nueva etapa del presidencialismo latinoamericano —en el contexto de la “doble” transición y de las transformaciones en el sistema de partidos y de los modos de gobierno—, en varios lados se reanuda y en otros se inaugura el camino de los “pactos” y de los convenios de régimen. Se registran asimismo niveles de consenso en las políticas de reforma, con patrones de “trueque” y de cooperación inter-partidaria de diferente porte, caso a caso o en líneas transversales de recurrencia.

Asistimos incluso a una vuelta al presidencialismo de compromiso, que prosperó antes en varios países y que no hay que confundir con las coaliciones¹³.

En términos llamativos, habrá en particular un auge importante de las fórmulas de coalición: coaliciones electorales y particularmente coaliciones de gobierno, coaliciones de reforma y lo que algunos caracterizan como coaliciones parlamentarias, que a veces son solamente acuerdos legislativos —pases de compromiso— que también se han registrado en varios países en épocas anteriores y que hoy presentan características renovadas.

El “presidencialismo de coalición” —que, como dijimos, tiene en nuestras comarcas sus precedentes históricos— se extiende ahora de manera significativa, con prácticas que según los críticos del presidencialismo, este régimen no aliena, y que muchos suponían privativas del parlamentarismo (por ejemplo Sartori, 1994). Por lo demás, el fenómeno se abre paso en arenas multipartidarias o de pluripartidismo bipolar, mostrando que la “difícil combinación” (Mainwaring, 1993) de presidencialismo con pluralidad de partidos, que puede sin duda ser problemática, más de una vez encuentra sendas de gobierno apropiadas¹⁴.

Para la caracterización de estos fenómenos, su clasificación y el análisis de algunas cuestiones estratégicas, cabe aplicar los parámetros generales que propone la teoría de las coaliciones, teniendo en cuenta las dos grandes “tradiciones” en la materia (Laver y Schofield, 1990): por los ramales de la teoría de juegos —desde Riker (1962) en adelante— o con la densidad de la “European Politics” (Lijphart, 1987 y otros)¹⁵.

De todos modos, las coaliciones y los gobiernos de coalición en el régimen presidencial están sujetos a su propia lógica y tienen rasgos peculiares, que han sido resaltados por algunas aproximaciones (Flisfisch, 1992; Amorim Neto, 1994 y 1998; Lanzaro, 2000). Varios de los estudios que componen este libro abordan precisamente los fenómenos de coalición y vienen a ser un aporte al desarrollo del debate. Es ésta una reflexión relativamente incipiente en la que hay que insis-

tir, explorando las novedades que se presentan en América Latina y con análisis comparados¹⁶.

6) Los seis casos que se analizan en este volumen son una buena muestra de las figuras de coalición —diferentes en su carácter y en su fortaleza— que encontramos en el panorama latinoamericano actual¹⁷.

Lujambio da razón de las coaliciones parlamentarias que ha habido en México en el correr de la última década, desde la presidencia de Salinas y en particular durante el gobierno de Zedillo.

Sin contar las angustias del Paraguay, donde de todos modos el gobierno de González Macchi hizo inicialmente pruebas de coalición, los demás países del Mercosur han ingresado a este respecto en un capítulo de relevancia.

Es el caso de Argentina, que analiza Novaro, en las distintas etapas del primer período de Menem y en su segunda presidencia, con una progresión en el balance de fuerzas¹⁸, y luego con la formación de la “Alianza” y su estreno de gobierno, durante el período de Fernando de la Rúa, en una ecuación política plagada de debilidades, que no cesa de tener de complicaciones.

Como surge del trabajo de Mayorga que forma parte de este libro, Bolivia entra desde 1989 en el camino de las coaliciones, en un cuadro de “presidencialismo parlamentarizado” (presidencialismo “híbrido”, según Gamarra, 1992) a raíz de que la elección del presidente en segunda vuelta se hace por el Congreso (con la libertad efectiva de no nombrar al que salió primero en la consulta ciudadana directa) y en un arco plural de partidos, que tejen hilos de cooperación. Con el antecedente del “Pacto de la Democracia” que respaldó la gestión de Paz Estenssoro (1985-89), estas coaliciones de generación parlamentaria han incidido en las construcciones de gobierno, en la agenda de reformas, en la política democrática y en las relaciones de partido, en lo que representa para Bolivia una “revolución silenciosa” (Mayorga, 1997) que no ahuyenta sin embargo los malos ratos.

Con una experiencia más nutrida y prolongada es también el caso de Brasil, que aquí es abordado por Renato Lessa y Kurt von Mettenheim. El *presidencialismo de coalición* (Abranches, 1988) vuelve por sus fueros, después de la destitución de Collor, durante los gobiernos de José Sarney, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso, recuperando las prácticas de coalición que han constituido una clave de gobierno por mucho tiempo (particularmente desde 1946 a 1964). Esto es visto como una respuesta adecuada a las “bases de la tradición republicana” del país (presidencialismo, federalismo “robusto”, bicameralismo, representación proporcional, multipartidismo), en un campo de heterogeneidad —política y económica, social, cultural y regional— con una pluralidad que se renueva¹⁹.

Después de Pinochet y en el trayecto analizado en este libro por Garretón y Slavelis, Chile retoma igualmente algunos rasgos de las décadas anteriores a la

del sesenta y da pie a una nueva tanda de compromisos y coaliciones, en un régimen que tiene que lidiar con los "enclaves" autoritarios legados por la dictadura (ver también Siavelis, 2000; Carey, 1998; Faúndez, 1997; Moulián, 1992). Habrá entonces una democracia "limitada", que al mismo tiempo presenta siluetas que se consideran "consensuales" –en una caracterización polémica, que en estas mismas páginas es objeto de discusión. Esto ocurre en un sistema multipartidista que se alinea fundamentalmente en dos grandes bloques políticos: el polo de la derecha, que se recompone y adquiere nuevas proyecciones, a partir del desempeño estelar de Joaquín Lavín; el polo de la "Concertación", forjado en la reconquista democrática y que goberna desde 1990, en el que hay una compenetración intensa con redes de enlace considerables, si bien los partidos que la integran preservan sus identidades, manteniendo entre ellos relaciones nutritas de asociación pero también de competencia, como lo demuestra, entre otras cosas, la carrera a la presidencia de Ricardo Lagos.

En un cuadro de otra raigambre, también en Uruguay tenemos desde 1990 coaliciones en régimen presidencial, con fórmulas distintas a las que hubo antes, en la época del bipartidismo tradicional: precisamente a partir del desarrollo de la izquierda, en la medida que se afirmó el multipartidismo bipolar y la política de bloques, dando paso a una reforma constitucional que modifica sustancialmente el régimen electoral y otras piezas estratégicas del antiguo sistema pluralista (Lanzaro, 2000 y en este volumen; Chasquetti, 1998; Mancebo, 1991).

6) El presidencialismo latinoamericano circula por lo tanto a través de sendas sinuosas y diversificadas, con tipos de régimen y modos de gobierno distintos y mutantes, diferentes formatos de democracia y ciertas alternativas de pluripartidismo. En los itinerarios de fin de siglo no son pocos los países que presentan en este orden un panorama alentador, con innovaciones políticas y desarrollos institucionales que por su complejidad, sus variantes y sus variaciones difícilmente encuadran en los términos simples que planteó el debate "parlamentarismo versus presidencialismo".

Para dar cuenta cabal de estos fenómenos y de los cauces históricos precedentes es preciso avanzar en la elaboración teórica, en la investigación de los casos nacionales y en el análisis comparado. Toda una agenda para la ciencia política contemporánea, y en particular para los estudiosos de América Latina, que ya ha sido objeto de abordajes importantes, con enfoques renovados y que dan pie a ulteriores desenvolvimientos.

Bibliografía

- Abranches, Sérgio H. 1988 "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro", en *Dados* (Río de Janeiro) N° 1.
- Amorim Neto, Octavio 1994 "Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação", en *Nova Economia* (Río de Janeiro) N° 1.
- Amorim Neto, Octavio 1998 "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of Ten Latin American Countries", ponencia presentada al *XIX Congreso de LASA* (Chicago).
- Armijo, Leslie, Thomas Biersteker y Abraham Lowenthal 1994 "The Problems of Simultaneous Transitions", en *Journal of Democracy* N° 4.
- Binder, Leonard et al. 1971 *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press).
- Bogdanor, Vernon 1983, *Coalition Government in Western Europe* (London: Heineman).
- Budge, Ian y Hans Keman 1990, *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States* (New York: Oxford University Press).
- Carey, John 1998 "Parties, Coalitions and the Chilean Congress in the 1990s", ponencia presentada al *XIX Congreso de LASA* (Chicago).
- Carey, John y Matthew Shugart 1998 *Executive Decree Authority* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Cavarozzi, Marcelo 1992 "Consolidación democrática y reconstrucción de la economía en América Latina", en *Revista de la UNAM* (México).
- Colomer, Josep 1998 *Divided We Win. Political Satisfaction in Complex Regimes* (Washington DC: Georgetown University).
- Conaghan, Catherine y James Malloy 1994 *Unsettling Statecraft, Democracy and Neoliberalism in Central Andes* (Pittsburgh: Pittsburgh University Press).
- Cotler, Julio y Romeo Grompone 2000 *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Cox, Gary y Samuel Kernell (eds.) 1993 *The Politics of Divided Government* (Boulder: Westview Press).
- Chasquetti, Daniel 1998 "Balotaje, coaliciones y democracia en América Latina", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política) N° 11.

- Dahl, Robert 1989 *Un prefacio a la teoría democrática* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, GEL).
- Deheza, Grace Ivana 1998 "Coaliciones de gobierno en el sistema presidencial", en Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) *El presidencialismo renovado* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Diniz, Eli 1997 *Crise, reforma do estado e governabilidade* (Río de Janeiro: Fundação Getulio Vargas).
- Dixon, Robert 1968 *Democratic Representation: Reapportionment in Law and Politics* (New York: Oxford University Press).
- Faúndez, Julio 1997 "In Defense of Presidentialism: The Case of Chile, 1932-1970", en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press).
- Flisfisch, Angel 1992 "Parlamentarismo, presidencialismo y coaliciones gubernamentales", en Godoy, Oscar (ed.) *Cambio de Régimen Político* (Santiago: Universidad Católica de Chile).
- Gamarra, Eduardo 1992 "Presidencialismo híbrido y democratización", en Mayorga, René (coord.) *Democracia y gobernabilidad en América Latina* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Garretón, Manuel Antonio y Malva Espinosa 1992 *¿Reforma del estado o cambio en la matriz socio-política?* (Santiago de Chile: FLACSO).
- Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre 1996, "La política de liberalización económica en la administración de Menem", en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires: IDES) - N° 143.
- Huber, John y Bingham Powell 1994 "Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy", en *World Politics* - N° 46.
- Jones, Charles O. 1994 *The Presidency in a Separated System* (Washington DC: The Brookings Institution).
- Jones, George W. 1991 "Presidentialization in a Parliamentary System?", en Campbell, Colin y Margaret J. Wysomirski (eds.) *Executive Leadership in Anglo-American Systems* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Jones, Mark 1995 *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies* (Indiana: University of Notre Dame Press).
- Kato, Junko 1996 "Institutions and Rationality in Politics - Three Varieties of Neo-Institutionalists", en *British Journal of Political Science* - N° 26.
- Lanzaro, Jorge (comp.) 1998 *El fin del siglo del corporativismo* (Caracas: Nueva Sociedad).

- Lanzaro, Jorge (coord.) 2000 *La "segunda" transición en el Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Laver, Michael y Norman Schofield 1990 *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe* (New York: Oxford University Press).
- Lijphart, Arend 1969[a] "Consociational Democracy", en *World Politics* 21-2.
- Lijphart, Arend 1969[b] "Typologies of Democratic Systems", en *Comparative Political Studies* 1-1.
- Lijphart, Arend 1977 *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale University Press). Edición en español de 1989: *Democracias en las sociedades plurales* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, GEL).
- Lijphart, Arend 1987 *Las democracias contemporáneas* (Barcelona: Ariel).
- Lijphart, Arend 1999 *Patterns of Democracy* (New Haven: Yale University Press).
- Linz, Juan 1984 "Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference?", Ponencia presentada al *Workshop on Political Parties in the Southern Cone*, organizado por el Woodrow Wilson Center, Washington DC.
- Linz, Juan 1993 "Los peligros del presidencialismo", en Diamond, Larry y Marc Plattner (eds.) *El resurgimiento global de la democracia* (México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM).
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) 1994 *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: The John Hopkins University Press) Vol. 1 y 2.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) 1997 *La crisis del presidencialismo* (Madrid: Alianza) Vol. 1.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) 1998 *La crisis del presidencialismo* (Madrid: Alianza) Vol. 2.
- Luebbert, Gregory 1986 *Comparative Democracy. Policymaking and Governing Coalitions in Europe and Israel* (New York: Columbia University Press).
- Llanos, Mariana 1998 "El Poder Ejecutivo, el Congreso y la política de privatizaciones en Argentina (1989-1997)", en *Desarrollo Económico* - N° 151.
- Llanos, Mariana y Ana Margheritis 1999 "Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante la primera presidencia de Menem", en *Política y Gobierno* (México: CIDE) N° 2.
- Mainwaring, Scott 1993 "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination", en *Comparative Political Studies* - Año 2, N° 26.

- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart 1993 *Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal* (Kellogg Institute) Working Paper N° 200.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) 1997 *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press).
- Mainwaring, Scott y Tim Scully 1995 *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press).
- Mancebo, Ester 1991 "De la 'entonación' a la 'coincidencia': problemas del presidencialismo en el caso uruguayo", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política) N° 4.
- Margheritis, Ana 1998 *Liderazgo presidencial y reformas económicas. Argentina 1989-1995* (Buenos Aires: Instituto Di Tella).
- Margheritis, Ana 1999 "Reformas económicas y liderazgo presidencial fuerte: Argentina en perspectiva comparada", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política) N° 11.
- Mayorga, René 1996 *Antipolítica y neopopulismo. Análisis comparado de Perú, Brasil y Bolivia* (La Paz: CEBEM).
- Mayorga, René 1997 "Bolivia's Silent Revolution", en *Journal of Democracy* - N° 1.
- Meneguello, Rachel 1998 *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Mettenheim, Kurt von (ed.) 1997 *Presidential Institutions and Democratic Politics* (Baltimore: The John Hopkins University Press).
- Moon, Jeremy 1995 "Innovative Leadership and Policy Change: Lessons from Thatcher", en *Governance* - N° 1.
- Moulián, Tomás 1992 "El régimen de gobierno y el sistema de partidos en el presidencialismo moderno", en Godoy, Oscar (ed.) *Cambio de Régimen Político* (Santiago, Universidad Católica de Chile).
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) 1991 *Presidencialismo versus parlamentarismo* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) 1998 *El presidencialismo renovado* (Caracas: Nueva Sociedad).
- O'Donnell, Guillermo 1992 "Democracia delegativa", en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N° 61.
- Palermo, Vicente 1998 "Mares agitados: interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos. Brasil y Argentina en perspectiva comparada", en

- Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política) N° 11.
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro 1996 *Política y poder en el gobierno de Menem* (Buenos Aires: Norma).
- Pareja, Carlos 1990 "Los partidos políticos y el "Señor Presidente": un matrimonio mal avenido", en *Cuadernos del CLAEH* - N° 55.
- Philip, George 1998 "The New Populism, Presidentialism and Market-Oriented Reform in Spanish South America", en *Government and Opposition* - N° 33.
- Portantiero, Juan Carlos 1993 "Revisando el camino: las apuestas de la democracia en Sudámerica", en *Revista Sociedad* (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires-U.B.A.) N° 2.
- Riker, William 1962 *The Theory of Political Coalitions* (New Haven: Yale University Press).
- Rockman, Bert 1997 "The Performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary Systems", en Mettenheim, Kurt von (ed.) *Presidential Institutions and Democratic Politics* (Baltimore: The John Hopkins University Press).
- Rodrigues, Leônicio Martins et al. 1993 *Em defesa do presidencialismo* (Rio de Janeiro: Espaço e Tempo).
- Sartori, Giovanni 1992 "Ni presidencialismo, ni parlamentarismo", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política) N° 5.
- Sartori, Giovanni 1994 *Ingeniería constitucional comparada* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Shugart, Matthew y John Carey 1992 *Presidents and Assemblies* (New York: Cambridge University Press).
- Siavelis, Peter 2000 *The President and Congress in Postauthoritarian Chile* (Pennsylvania: Pennsylvania State University Press).
- Strom, Kaare 1984 "Minority Governments in Parliamentary Democracies", en *Comparative Political Studies* - Año 2, N° 17.
- Strom, Kaare 1990 *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sundquist, James 1988 "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", en *Political Science Review* - Año 4, N° 103.

- Thibaut, Bernhard 1993 "Presidencialismo, parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política) N° 6.
- Tsebelis, George 1995 "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", en *British Journal of Political Science* - N° 25.
- Weaver, Kent y Bert Rockman (ed.) 1993 *Do Institutions Matter?* (Washington DC.: The Brookings Institution).
- Weber, Max 1982 (1918) "Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada", en *Escritos Políticos* (México: Folios).
- Weldon, Jeffrey 1997 "Political Sources of Presidencialismo in Mexico", en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press).
- Weyland, Kurt 1996 "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities", en *Studies in Comparative International Development* - N° 313.

Notas

1 Hay autores que –siguiendo el ejemplo de Guillermo O'Donnell– hablan de la "segunda transición" para referirse a las alternativas de consolidación que vienen después de la transición democrática. Aquí empleo la expresión en el sentido indicado en el texto, remitiendo a una transformación histórica mucho más abarcativa: de la matriz política, económica y social; del estado y del mercado. Este enfoque se emparenta con el de Cavarozzi (1992) o con el de Garretón y Espinosa (1992), y con los de quienes hablan de transiciones "simultáneas" o "duales", en un proceso complejo y "secuencial" (Portantiero, 1993; Armijo, Biersteker y Lowenthal, 1994).

2 Con una perspectiva compleja, más amplia que la que pueden brindar los enfoques sobre el desarrollo económico, es útil recordar los términos en que se ha planteado el problema de las crisis y de las secuelas del desarrollo político en el marco de las teorías de la modernización. Ello nos llevaría a observar de qué manera se dibujan en la coyuntura actual de crisis ciertos elementos clave del desarrollo político nacional: igualdad y participación, eficiencia en el gobierno y capacidad de "penetración" de los aparatos públicos, incidencia en los procesos de distribución y redistribución, articulación e integración de las nuevas aristas de diferenciación social –en tanto componentes de identidad y de legitimación de las sucesivas construcciones de la nación y del estado. En este sentido, ver Binder et al (1971).

3 La argumentación que ha hecho escuela es la que expuso Juan Linz en un paper que se hizo famoso: *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference?*, cuya primera versión data de 1984. Es este un texto muy valioso, que junto con una serie de planteos concurrentes –del propio Juan Linz y de otros autores– vuelve a colocar en el centro del debate el clásico entre gobierno presidencial y gobierno parlamentario. La ciencia política retomó así una polémica de siglos, que –como advirtió Walter Bagehot en 1869 (*The English Constitution*)– es un nudo estratégico de las opciones constitucionales. Linz y Valenzuela (1994) trae la última versión del trabajo de Juan Linz (fiel a la original, pero aumentada y corregida, con comentarios que incorporan referencias a una discusión de diez años) e incluye las contribuciones, también importantes, que hicieron en su momento Arend Lijphart, Giovanni Sartori y Alfred Stepan con Cindy Skach, dedicando su segundo tomo al análisis de casos de América Latina (en español, Linz y Valenzuela, 1997 y 1998).

Otra línea de desarrollo en esta materia –más atenta a la contextualidad del presidencialismo, a los rastros históricos, a las pautas de cultura y a las ecuaciones políticas nacionales– ha sido encabezada por Dieter Nohlen (Cf.: Nohlen y Fernández, 1991), con trabajos que se reproducen en una publicación ulterior de Nohlen y Fernández (1998) en la cual se añaden varios aná-

lisis sobre las evoluciones más recientes. Un examen del debate y de los planteamientos reformistas se encuentra en Thibaut (1993).

4 El caso de Chile –el gobierno de la Unidad Popular, la conflictiva que se desató y el fin trágico de Salvador Allende– aparecía aquí como ejemplo fatídico, equivalente, *mutatis mutandi*, a lo que dentro del panorama europeo representó en una época la crisis de la República de Weimar, que dio paso al ascenso nazi. . .

5 Los trabajos de Theda Skocpol y de James March y Johan Olsen (de mediados de los ochenta), como posteriormente el de Douglass North, son referencias obligadas al respecto. Las entradas institucionalistas o neo-institucionalistas son múltiples, de diferente orientación y de diferente calado. En este sentido, ver por ejemplo Kato (1996).

6 En contrapartida, algunas iniciativas trasuntaban una suerte de ingenuidad fundacional; sobrevaloraban la capacidad de llegar a las obras de diseño; no calibraban suficientemente el peso de la tradición presidencial, las inversiones de cultura, los juegos de competencia inter-partidaria y las conjugaciones políticas que se hubieran requerido para abrir la “opción parlamentaria”. Imaginando la tarea de reforma a la manera de los *framers* originarios del constitucionalismo estadounidense, con la ilusión de una manufactura “inaugural” como la que habría plasmado en España a la salida del franquismo, desconociendo la complejidad y el espesor que tuvieron realmente tales emprendimientos. De ahí que, desde un principio y dentro de las propias filas parlamentaristas, con la “escuela” de Nohlen, así como en trabajos como el de Sartori (1992) y otros, surgieron advertencias sobre las dificultades existentes y, junto con ello, la propuesta de una ingeniería que fuera “paso a paso”, con un mayor respeto por las tradiciones y por el itinerario histórico, accediendo a sistemas “mixtos”, “semi” presidencialistas o “semi” parlamentarios.

7 Una buena presentación de las críticas al presidencialismo se encuentra en Shugart y Carey (1992) y en Mainwaring (1993). Ver también Pareja (1990).

8 Es interesante en este sentido el volumen publicado por un conjunto de intelectuales brasileños de primera línea, en momentos en que Brasil encaraba un plebiscito para decidir su formato constitucional (presidencialismo o parlamentarismo, república o monarqua), del que saldría derrotada la opción parlamentaria: Rodrigues et al (1993).

9 Un panorama de inestabilidad de los regímenes parlamentarios, que se reproduce hoy por hoy con otros tonos en países “sub-desarrollados” de otros continentes, en áreas de influencia colonial europea.

10 Una discusión interesante de estos aspectos –incluyendo una evaluación de la performance de los regímenes parlamentarios y presidenciales– se en-

cuentra en la recopilación de Weaver y Rockman (1993). Estos autores critican los planteos institucionales simplistas y llaman a una reflexión de mayores densidades: “marcar las diferencias entre parlamentarismo y presidencialismo (...) no es el punto final (...) sino más bien el comienzo de lo que es inevitablemente un análisis más complejo y sutil acerca de la influencia de las instituciones sobre la efectividad del gobierno”. En un texto posterior, Rockman insiste en sostener que, aisladamente consideradas, “*institutions shape much but, in the end, determine little*”.

11 Aunque en seguida relativiza este elemento, el propio Juan Linz reconoce que “las elecciones presidenciales ofrecen la ventaja indiscutible de permitir que la gente escoja al jefe del ejecutivo en forma abierta, directa y por un lapso predecible” (1993).

12 En esta línea, ver los aportes argumentales de Shugart y Carey (1992). En referencia particular a los Estados Unidos, pero en una apreciación que pude de hacerse extensiva a las matrices comunes del presidencialismo, Jones (1994) pone por delante el sistema de separación de poderes como rasgo fundamental de un diseño en el cual dos instituciones legitimadas por la elección comparten poderes y, en términos dinámicos, “compiten” –son orgánicamente “alentadas a competir”– para concretar su participación en la autoridad de gobierno y en los procesos de decisión.

13 El parlamentarismo encara el problema en otra clave, mediante la unidad de origen y la relación de dependencia (o de confianza) entre parlamento y gobierno, en principio, a través de una mayoría conquistada en las elecciones o construida posteriormente. Paradójicamente, el presidencialismo puede tener un presidente “débil”, en el sentido institucional. Paradójicamente también, la fórmula parlamentarista no siempre asegura la fortaleza del parlamento como poder autónomo y como actor regular de gobierno. Es preciso, pues, acudir a un orden de clasificación como el que proponemos para identificar tipos de presidencialismo, tal como se distinguen los tipos parlamentarios (el modelo de Westminster, frente a algunas fórmulas “continentales”, de poderes más “continentados”, valga el juego de palabras).

14 En los Estados Unidos el gobierno “dividido” surge cuando la presidencia corresponde a un partido y al menos una de las dos cámaras del Congreso está controlada por el partido de oposición, más allá de las exigencias, de la autonomía o del disenso que el presidente pueda encontrar entre los legisladores de su propio partido, dado que el voto por la presidencia y el voto por las cámaras puede separarse y tener resultantes diferenciadas, ya sea en la misma instancia, cuando las elecciones para ambos órganos son concurrentes, con el corte “estratégico” del voto (*split-voting* o *ticket-splitting*), o bien cuando hay elecciones (en *single*) sólo para el Congreso en períodos que no coinciden con la renovación presidencial. Esto ha ocurrido frecuentemente,

sobre todo en la segunda mitad del siglo XIX y en la segunda mitad del XX, convirtiéndose en los últimos tiempos en una nota común. Según las tablas de Jones (1994), desde 1946 y durante períodos que suman en conjunto más de treinta años (rondando el 60% del tiempo de gobierno), la mayoría de los presidentes americanos (Truman, Eisenhower, Nixon, Ford, Reagan, Bush y Clinton) ha tenido que lidiar con esta división partidaria (*split-party control*) en ancas de la separación de poderes y del bicameralismo. Ver así mismo Cox y Kernell, 1993. La tipificación deriva del cruce de las relaciones de partido con la división institucional y supone un desarrollo de la hipótesis originaria de la separación de poderes, para la cual el gobierno debía ser por definición "dividido" y así se lo quería, al margen de la entrada de los partidos y de la "unificación" que se puede perfilar si algún conjunto tiene a la vez la mayoría en el ejecutivo y en el legislativo. Estirando la noción, el gobierno dividido puede darse asimismo en regímenes parlamentarios: en los gobiernos de minoría de algunos países de Europa continental, con sistemas pluripartidistas (Strom, 1984 y 1990). Es también el cuadro que se presenta en Francia, en los casos de "cohabitación": dentro de los marcos de un régimen semi-presidencial, de Poder Ejecutivo "dualista" y elecciones parlamentarias intercaladas, con un presidente que no es meramente protocolar y un primer ministro de otro partido a la cabeza del gabinete gobernante (Mitterrand-Chirac, Chirac-Jospin). Un sistema que, en función de estos alineamientos y en términos siempre sui generis, lleva de hecho y de derecho a la "alternancia" entre una lógica presidencialista y una lógica parlamentarista. Para un análisis de la figura del gobierno "dividido", más allá de la frontera de los Estados Unidos, puede verse el número monográfico de la Revista *Governance* (4-3/1991).

15 Atento al problema de la innovación y de la estabilidad política, George Tsebelis (1995) trata de superar la oposición polar entre parejas institucionales, en la que suelen encerrarse muchos de los debates corrientes (parlamentarismo versus presidencialismo, unicameralismo versus bicameralismo, bipartidismo versus multipartidismo), y sostiene con tino que el punto está más bien en identificar el número, la cohesión y las posibilidades de convergencia de los *veto players* –actores de veto, individuales o colectivos, institucionales y partidarios– cuyo acuerdo se requiere para procesar los cambios en un sistema político determinado.

16 El pluralismo tiene, como es sabido, diversas acepciones. En alguna de sus cuerdas podemos referirnos al pluralismo en la sociedad, a la diversidad de los sujetos, al "mundo de las asociaciones" y, más particularmente, a la *group politics* y a las articulaciones corporativas, que tienen incidencia en la forma de la democracia y también en el tipo de gobierno, tal como lo subrayan muchos autores (en particular, Philippe Schmitter y Gregory Luebbert). A este respecto, ver Lanzaro (1998). No obstante, como se indica en el tex-

to, en estas páginas consideramos el pluralismo sólo en lo que concierne estrictamente al régimen de gobierno, los procesos de elección, la representación y los procesos decisoriales en los poderes del estado, la estructura de la administración y las relaciones de partido.

17 Aunque el catálogo que sugiero es un poco más amplio, buena parte de las dimensiones consideradas son las que enumera Arend Lijphart (1987), como plataforma de su clasificación de las democracias. Lijphart vuelve aquí sobre sus elaboraciones anteriores (Lijphart, 1969 [a], 1969 [b], 1977) y se remite expresamente a la tipología de Robert Dixon (1968), retomando los componentes que este autor utiliza para definir la democracia de "consenso" (en oposición a la democracia "mayoritaria"). La tabla de indicadores de Dixon es un punto de partida excelente para delinear la figura del presidencialismo "pluralista", en los términos que propongo en este trabajo. A este respecto, también constituye una referencia señera la distinción entre democracia "mandisoniana" y democracia "populista" que hizo Robert Dahl en su famoso "Prefacio" de 1956 (Dahl, 1989).

18 Un elemento a tener en cuenta en este orden es la dimensión del país, su tamaño y su diversidad; la distancia y la heterogeneidad política, geográfica, social, cultural; las cercanías y las lejanías en la constitución de la sociedad política, en el vínculo de los ciudadanos, de los agentes económicos y de las organizaciones, como factor que puede incidir en los atributos y las atribuciones de la figura del presidente en tanto núcleo de representación y vértice de poder nacional, en espectros de jerarquía pronunciada o en soluciones más paritarias.

19 Estos puntos son relevantes en términos históricos y en cada recodo de modernización, contando aquí la antecedencia originaria (el orden de surgimiento, de consolidación de poderes y funciones, la acumulación de saberes en la fase de fundación del estado nacional) entre los partidos, las burocracias y otros actores de proyección estatal, así como el cuadro que surge a este respecto de los ciclos sucesivos de reestructuración del modo de desarrollo, del estado y del gobierno. La cuestión es particularmente estratégica en la etapa que estamos viviendo actualmente, visto que las reformas del estado pasan por el establecimiento de ciertos tipos de *management* público o liso y llanamente por la privatización, con estilos gerenciales y mercantiles y un peso variable del "factor tecnocrático" que ponen en riesgo a la vez la integridad y los principios de articulación de las burocracias profesionales, y también la efectividad de la dirección política, el rango de desempeño de los partidos y el bagaje de recursos de intervención y de regulación.

20 Me refiero a las claves del *party government*: en la formación y selección de autoridades públicas y de actores políticos especializados, como centros de producción de liderazgo y como actores de gobierno (o de oposición) –te-

niendo particularmente en cuenta su lugar en los procesos de transición y en los trámites de reforma— a través de carreras profesionales y por el camino regio de las elecciones competitivas libres, en determinados carreles de representación, agregación e integración, funcionando como núcleos de opinión y de interpellación ideológica.

21 Según un planteo de Huber y Powell (1994) —que se recuesta igualmente en los teoremas de Lijphart— los procesos democráticos se organizan así, alternativamente, de acuerdo a una “visión de control mayoritario” o bien en base a una “visión de la influencia proporcional”, en esquemas que condicionan de distinta manera la labor de gobierno, el vínculo entre los partidos y el registro de preferencias de la ciudadanía.

22 Como un buen ejemplo en referencia a las sucesivas “dinámicas institucionales” que marcan la gestión de Carlos Menem, ver Margheritis (1998 y 1999) y Llanos y Margheritis (1999).

23 Con respecto a estos componentes imprescindibles del liderazgo innovador —voluntad política y capacidad de gestión—, vale la pena revisar los conceptos y el cuadro tipológico que elabora Jeremy Moon (1995). La ausencia de ambos elementos deja campear la inercia. La sola capacidad administrativa lleva a una gestión simplemente reproductiva, sin cambios. Al revés, la sola voluntad política, sin una capacidad de instrumentación adecuada, genera una suerte de “fanatismo” (*zealotry*) que puede ser inconducente.

24 Como bien se sabe, son muchas y muy diversas las formas que se consideran “populistas”. Aquí nos referimos específicamente a una configuración de corte político, que como tal puede tener distintas “afinidades” y direcciones ideológicas dispares, cuando no claramente opuestas (Weyland, 1996; Philip, 1998). En términos de producción política, no debe extrañar pues que algunos de los liderazgos populistas de las últimas décadas —en América Latina y en Europa— vengan a desmontar los modelos de desarrollo (las construcciones estatales y políticas, económicas y corporativas) que se fueron estableciendo con el correr del siglo XX, en varios casos con la contribución de otros liderazgos populistas.

25 Es interesante anotar que existe una creciente preocupación por los fenómenos de “presidencialización de las democracias parlamentarias” de Europa Occidental: en referencia al aumento de los poderes del primer ministro, su dominio sobre el gabinete, la concentración de la toma de decisiones en el vértice del Ejecutivo, la relación cada vez más asimétrica con el Parlamento y con su propio partido, su vínculo con la ciudadanía y la articulación electoral, el esquema de *accountability* y el marketing político. La cuestión ha sido analizada con respecto al caso inglés —dentro del modelo Westminster, y particularmente bajo la égida de Margaret Thatcher (Jones, 1991). Más am-

pliamente, uno de los Workshops del *European Consortium for Political Research* (ECPR, Copenhagen, 2000) se ha dedicado al debate de estos cursos de “presidencialización” en regímenes parlamentarios.

26 Esta es una caracterización tosca. Para hacer un examen más preciso y establecer distinciones entre diferentes montajes plebiscitarios o populistas, es necesario acercarse a los procesos históricos concretos, que son diversos y presentan características singulares, particularmente en lo que toca a los modos de producción política, el sistema de articulaciones en que se apoyan, las organizaciones sociales o corporativas, y especialmente los partidos, sabiendo por lo pronto que hay una distancia grande entre las ecuaciones populistas “anti-partido” y las que no lo son; que los escenarios cambian si hay o no eventualidades de “informalización” o “desinstitucionalización” y cuando median redes corporativas u otras organizaciones colectivas. Para una muestra de la diversidad de manifestaciones del populismo presidencial contemporáneo (o “neo-populismo”), ver Mayorga (1996) y Palermo (1998).

27 Vale recordar en este sentido las trazas de la “democracia delegativa” (O’Donnell, 1992), así como las nociones que manejan Conaghan y Malloy (1994): de “despotismo democrático” (según la idea de Tocqueville), o de regímenes “híbridos”, que están encuadrados en la democracia por su origen electoral competitivo pero que dejan desechar, a causa del estilo de liderazgo y de los arrestos de gobierno, la relación entre los poderes del estado, la impronta de sus procesos decisarios y otras fallas en la gestión pública.

28 Como decía Woodrow Wilson a fines del siglo XIX, al defender el gobierno “congresional” y antes de convertirse en un decidido presidencialista.

29 Para calificar a un régimen presidencial, de acuerdo a la perspectiva expuesta no podemos atenernos a un solo criterio (aun cuando algunos tienen sin duda mayor centralidad). Es preciso captar la especificidad del complejo institucional, considerando el peso de las diferentes dimensiones y cruzando los distintos “indicadores” enunciados. Por ejemplo, gracias a la Constitución de 1988 los presidentes chilenos que suceden a Pinochet disponen de un conjunto de atribuciones que resulta “exagerado”, pero el modo de gobierno (la relación de los poderes del estado, el vínculo entre los partidos, al interior del bloque oficialista y con la oposición) ha sido relativamente moderado y plural —“consensual” según algunos— por la existencia y la continuidad de las coaliciones, dado el afán de preservar la estabilidad democrática y los esfuerzos de efectividad gubernamental, a raíz de las exigencias de quórum parlamentario y de los “encíaviles” heredados del autoritarismo, la conformación de las cámaras y las comisiones legislativas, en virtud de los requerimientos peculiares (o de los “incentivos”) de un régimen electoral mayoritario que premia sin embargo a la minoría; en fin, por una suma de propósitos políticos que ha animado la configuración de liderazgos y el propio empaque de ese

presidencialismo "puro". Otro tanto ocurre en el Brasil, donde el poder presidencial ha sido reforzado pero debe hacerse valer en un terreno de fuerzas plurales y, no sin dificultades, dentro de las coaliciones que sostienen al gobierno, en un arco parlamentario complejo y en un mapa federal en el que lucen estados formidos y gobernadores con autonomía política.

30 A pesar de que los Estados Unidos tienen un régimen electoral de corte mayoritario, el presidencialismo de ese país tiende a operar en claves pluralistas, con las trazas de los gobiernos de compromiso, gracias a la intervención de otros elementos: la división de los poderes gubernamentales y la independencia judicial; el bicameralismo y la densa red de comisiones parlamentarias; la posibilidad de votaciones separadas, no concurrentes, para la Presidencia y el Congreso –lo que a menudo redunda en situaciones de gobierno “dividido”–; la estructura federal firme; la configuración abierta, “asociativa” y regional de los partidos; la autonomía relativa de los congresistas.

31 Ver Mayorga (1996), Philip (1998), Palermo (1998), Cotler y Grompone (2000). El eslabón más reciente de la cadena populista –que ha tenido muchas bajas– está constituido por el ascenso de Hugo Chávez en Venezuela en ancas de nuevos “movimientos” (como el “Polo Patriótico” y “V República”), en un cuadro de agudo deterioro de los partidos tradicionales, tras los escapes iniciados desde esas mismas filas por Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera.

32 Costa Rica –que no figura en esta recopilación– también es, entre otros, un ejemplo relevante: por las modalidades de gobierno y el trámite de las reformas, en su tránsito del multipartidismo bipolar con un dominio asimétrico a una ecuación bipartidista, que da lugar a la alternancia y mejora los equilibrios políticos.

33 Para la distinción entre compromisos y coaliciones en régimen presidencial –presidencialismo de compromiso y presidencialismo de coalición– ver Lanzaro (2000). Aunque se presta a confusiones y “estira” en forma dudosa el concepto de coalición, vale la pena revisar a este respecto el planteo de Sundquist (1988).

34 En términos generales las coaliciones suponen una composición de gobierno que convoca a más de un partido. Pero esta pluralidad no necesariamente implica una gramática pluralista que se extienda a las relaciones con la oposición, a nivel de los procesos decisarios y de una representación en los organismos del estado, que vaya más allá de los cuerpos parlamentarios o de las jefaturas regionales. Según la organización institucional y las ecuaciones políticas, una coalición puede dar lugar a gobiernos que operan en clave mayoritaria, exclusiva y excluyente.

35 Para un panorama comparativo sobre coaliciones, ver, entre otros, Lubbert (1986), Bogdanor (1983), Laver y Schofield (1990), Budge y Keman (1990) y Strom (1990).

Un inventario de las coaliciones de la región, aunque con datos dudosos y afirmaciones discutibles, se encuentra en Deheza (1998).

37 Dentro de un catálogo más amplio habría que considerar, por ejemplo, las coaliciones que se labraron en Costa Rica durante la época del pluripartidismo bipolar, precediendo a los “pactos” bipartidarios más recientes que ampararon algunas iniciativas de reforma.

38 Entre un cúmulo importante de trabajos que se ocupan del menemismo ver, por ejemplo, Gerchunoff y Tórre (1996), Palermo y Novaro (1996), Margheritis (1998) y Llanos (1998).

39 Abranches (1988), Amorim Neto (1994) y Meneguello (1998) han hecho un estudio comprensivo del “gobierno de partidos”, los patrones de cooperación y el tejido de coaliciones, desde la elección de Tancredo Neves hasta la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, recorriendo los períodos de José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco. Un panorama del presidencialismo brasileño en los procesos de reforma del estado, desde Collor de Mello a Fernando Henrique Cardoso (1985-1995), se encuentra en Eli Diniz (1997).

CAPÍTULO V

Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina¹

*Aos meus amigos, tudo; aos meus inimigos, a lei.
 [A mis amigos, todo; a mis enemigos, la ley.]*
 Getúlio Vargas

V.1 Introducción

Impresionados por la ineficacia, cuando no por las violaciones recurrentes de muchos derechos básicos en América Latina, varios autores desafían en este libro² la conveniencia de aplicar el rótulo de "democracias" a la mayoría de los países de la región. Como sostiene Juan Méndez en su introducción a la sección sobre violencia ilegal,³ estas fallas indican una "clara abdicación de la autoridad democrática". Las dudas y objeciones con respecto a la condición democrática de estos países surgen, por un lado, de la justificada indignación que produce la lamentable situación de los derechos básicos de los pobres y vulnerables. Por otro lado, esas mismas dudas y objeciones reflejan la vaguedad y el carácter cambiante

¹ Agradezco los comentarios de David Collier, Ernesto Funes, Gabriela Ippolito-O'Donnell, Marcelo Leiras, Scott Mainwaring, Sebastián Mazzuca, Juan Méndez, José Molinas, Gerardo Munck, Paulo Sérgio Pinheiro, Dietrich Rueschermeyer, Héctor Schamis y Ruth Zimmerling, así como los de los participantes del taller académico y foro de políticas públicas que dieron origen a este libro. Agradezco también los comentarios de los participantes del panel "The Quality of Democracy and Democratic Consolidation" ("Calidad de la Democracia y Consolidación Democrática"), Encuentro Anual de la American Political Science Association, Washington DC, 28-31 de agosto de 1997.

² A lo largo de este capítulo, cuando el autor hace referencia a "este volumen" o "este libro" se refiere a Méndez, O'Donnell y Pinheiro 2002, donde fue publicado originalmente este capítulo [N. de la E.]

³ Se refiere a Méndez 2002a [N. de la E.]

de los significados atribuidos al término "democracia", no sólo en el uso común, sino también en el académico. El problema se ha agudizado con la enorme expansión en las últimas dos décadas de la cantidad de países del Sur y el Este que afirman ser democráticos. Esta expansión ha obligado a la teoría democrática a ser más ampliamente comparativa de lo que solía ser cuando su referente empírico se limitaba casi exclusivamente a los países situados en el cuadrante Noroeste del planeta. Sin embargo, en publicaciones recientes² he sostenido que, al ampliar su alcance geográfico, la teoría democrática ha acarreado consigo presupuestos no examinados³ que reflejan las condiciones imperantes durante el surgimiento y la institucionalización de la democracia en el Noroeste. Sostuve también que, dado el rango de variación entre casos, es preciso hacer explícitos algunos de estos presupuestos y someterlos a un examen crítico, si lo que pretendemos es lograr una teoría con alcance adecuado y fundamento empírico. En este texto, basado en un análisis de la legalidad y sus ramificaciones en términos de una conceptualización de la democracia, la ciudadanía y el estado, intento avanzar en esa dirección.

V.2 Poliarquía o democracia política

El país X es una democracia política o una poliarquía: realiza regularmente elecciones libres e institucionalizadas, los individuos pueden crear o unirse a organizaciones libremente, partidos políticos incluidos, hay libertad de expresión, lo cual incluye una prensa razonablemente libre, etcétera.⁴ En el país X, sin embargo, la pobreza es muy extendida y las

² Ver en general O'Donnell 1993, 1992b, 1996, 1997c y 1998. Dado que estas publicaciones, al igual que la presente, forman parte de un esfuerzo mayor en el que analizo las características y la dinámica de las nuevas poliarquías, me disculpo de antemano por las diversas referencias que hago aquí a mis propios escritos. (Los primeros cuatro textos referidos fueron publicados en O'Donnell 1997a con los siguientes títulos respectivamente: "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas", "¿Democracia delegativa?", "Otra institucionalización" y "Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas". El último texto referido fu: incluido como Capítulo II del presente libro [N. de la E.].

³ O, como lo expresara Dahl (1989), "Estas premisas semiocultas, supuestos no investigados y antecedentes no reconocidos [que] conforman una teoría [de la democracia] difusa, borrosamente percibida".

⁴ Ver especialmente Dahl 1989:221. Los atributos planteados por Dahl son: (1) funcionarios electos; (2) elecciones libres y justas; (3) sufragio inclusivo; (4) derecho a competir por cargos; (5) libertad de expresión; (6) fuentes alternativas de información; (7) derecho de asociación. En O'Donnell 1996 propuse agregar: (8) los funcionarios electos (y algunas personas designadas, tales como los jueces superiores) no deben ser arbitrariamente desplazados de sus cargos antes del término constitucional de sus mandatos; (9) los funcionarios

desigualdades son profundas. Los autores que defienden una definición de democracia estrictamente política, básicamente schumpeteriana, estarían de acuerdo en que, pese a que las características socioeconómicas de X pueden ser lamentables, este país pertenece indudablemente al conjunto de las democracias.⁵ Se trata de una concepción de la democracia como tipo de régimen político, independiente de las características del estado y la sociedad. Por el contrario, otros autores ven la democracia como un atributo sistémico, dependiente de la existencia de un grado importante de igualdad socioeconómica, y/o como un orden social y político general orientado hacia el logro de esa igualdad. Estos autores sostendrían que X no es un país "verdaderamente" democrático, o lo calificarían como una democracia "de fachada".

La literatura contemporánea ha generado múltiples definiciones de democracia.⁶ Si las opciones se limitaran a las dos que acabo de esbozar, yo me sentiría forzado a optar por la primera. La definición que equipara a la democracia con un grado sustantivo de justicia o de igualdad social no es útil analíticamente. Además, es peligrosa: tiende a despreciar la democracia existente, y de ese modo le hace el juego al autoritarismo, y en América Latina este lo hemos aprendido del modo más duro posible en los años sesenta y setenta. Por otra parte, aunque estoy convencido de que un enfoque "politicista", o sea, basado en el régimen, es un elemento necesario en una definición adecuada de la democracia, no considero que sea suficiente. El uso académico no puede ignorar por completo los orígenes históricos y las connotaciones normativas de los términos que adopta. El argumento que desarrollaré aquí es que existe una estrecha conexión de la democracia con ciertos aspectos de la igualdad entre individuos que se posicionan no meramente como individuos sino como

electos no deben estar sujetos a restricciones severas, vetos, o exclusión de ciertas esferas políticas por otros actores no electos, en especial las fuerzas armadas; y (10) debe haber un territorio no cuestionado que define claramente la población en condiciones de votar (para argumentos convincentes acerca de este último punto, ver especialmente Linz y Stepan 1996). Considero que estos diez atributos definen conjuntamente a la poliarquía. (El texto referido de O'Donnell, "Otra institucionalización", fue incluido como Capítulo XI en O'Donnell 1997a [N. de la E.]).

⁵ Al respecto, el lector puede remitirse a O'Donnell 2000, Capítulo I de este libro, donde el autor realiza una crítica a las denominadas definiciones minimalistas o procesalistas de la democracia [N. de la E.].

⁶ Ver la recopilación de los numerosos adjetivos agregados al término "democracia" en Collier y Levitsky 1997. Para algunas reflexiones acerca de los significados cambiantes de la democracia en un contexto específico –Francia–, que en varios aspectos está más cerca de la tradición latinoamericana que los Estados Unidos, ver Rosanvallon 1994b.

personas legales, y en consecuencia como ciudadanos/as, es decir, como portadores de derechos y obligaciones que derivan de su pertenencia a un *demos*, una comunidad política y del hecho de que se les atribuye agencia personal y, por lo tanto, responsabilidad por sus acciones. Cualquiera sea la definición de democracia, desde Atenas hasta hoy éste es su núcleo histórico común.⁵

Este es el presupuesto que hace de cada individuo una persona legal, un/a portador/a de derechos y obligaciones formalmente iguales, no solamente en la esfera política sino también en las obligaciones contractuales, penales e impositivas, en la interacción con instituciones estatales y en muchas otras esferas de la vida social. Este hecho, que es propio de la historia de la democracia tanto como de la historia del capitalismo y del estado territorial, significa que en las diversas relaciones sociales se supone que nosotros y las otras partes que participan de ellas somos igualmente autónomos y responsables.⁶ Desde Karl Marx, esta clase de igualdad puede ser desestimada como "puramente formal" o, peor, como una manera altamente eficaz de ocultar desigualdades sumamente importantes.⁷ Piensó qué éste es un argumento atendible, pero que no cuenta toda la historia: formales o no, éstas son igualdades, y tienen potencialidades expansivas para permitir o apoyar procesos igualitarios.

Lo mismo se aplica a actividades que requieren de una mayor inversión de actividad personal que votar o firmar un contrato de trabajo preimpreso. Por ejemplo, expresar opiniones, participar en una campaña electoral o unirse a un partido político requiere no solamente que uno tenga disposición para hacerlo, sino también que disponga de recursos tales como tiempo, información, e incluso energía,⁸ así como de protecciones legales contra la posibilidad de ser sancionado por esas activi-

⁵ Se advierte al lector que se suprimieron dos párrafos que se encontraban en la versión original del texto debido a que los razonamientos allí vertidos son desarrollados en O'Donnell 2000, incluido como Capítulo I de este volumen. Remitirse especialmente a la sección 7 de dicho capítulo para análisis de la idea de agencia implícita en la apuesta de la democracia y su consecuencia, la definición de una ciudadanía política [N. de la E.]

⁶ Al respecto, el lector puede remitirse a O'Donnell 2000, Capítulo I de este libro, para un análisis de los orígenes prepolíticos de la idea de agencia [N. de la E.]

⁷ Por supuesto, la formulación clásica de este argumento es la de Marx 1997. Ver también Kirchheimer 1967.

⁸ Para investigaciones sobre los Estados Unidos que muestren la importancia de estos y otros recursos en términos de los distintos tipos de participación política, ver Verba, Schlozman y Brady 1995.

dades. En ausencia de esas condiciones propicias, sólo algunos individuos excepcionalmente motivados llevan a cabo tales actividades. Esto también es cierto en un nivel menos directamente político, para actividades tales como demandar judicialmente a un terrateniente explotador, un cónyuge abusador o un oficial de policía que actúa ilegalmente.

Como sostiene Amartya Sen, los "funcionamientos" de cada individuo (es decir, las actividades que realmente lleva a cabo) dependen del conjunto de capacidades del que cada uno está dotado a partir de una amplia constelación de factores sociales.⁹ Si en algún caso ciertos funcionamientos que tiene buenas razones para valorar no se encuentran dentro del conjunto de las capacidades del actor (debido, por ejemplo, a la carencia de los recursos necesarios), sería en principio espurio atribuirle a éste verdadera libertad. En este sentido, si en el país X la pobreza extrema es una condición muy extendida (y afecta más capacidades que las basadas solamente en recursos económicos), sus ciudadanos están privados de facto de la posibilidad de ejercer su agencia, excepto tal vez, y sólo tal vez, en las esferas que están directamente relacionadas con su propia supervivencia.¹⁰ Si la privación de capacidades acarreada por la pobreza extrema tiene como resultado que las personas sufran severas limitaciones para ejercer su agencia en varias esferas de su vida, entonces parece equivocado, tanto moral como empíricamente, afirmar que la democracia no tiene nada que ver con semejantes impedimentos socialmente determinados. En realidad, decir que no tiene nada que ver es demasiado fuerte; los autores que adoptan una definición basada en el régimen suelen advertir que si esas miserias no son paliadas de algún modo, la democracia, aun en su definición estrecha, estará en peligro. Éste es un argumento práctico, sujeto a pruebas empíricas que muestran que las sociedades más pobres y/o con mayores desigualdades tienen menos probabilidades de tener polarquías duraderas.¹¹ Esta es una cuestión importante, pero no la que trataré aquí.

⁹ Sen 2000. Ver además Dasgupta 1993 y, desde una perspectiva más filosófica y también muy interesante, ver también Taylor 1985a.

¹⁰ En O'Donnell 2000, Capítulo I de este libro, el autor argumenta que es inapropiado no tomar en cuenta las opciones disponibles para cada individuo que están implicadas por la idea de agencia. Sobre el mismo tema ver también O'Donnell 2004, Capítulo VI de este libro, donde el autor enumera dimensiones del estado democrático de derecho a partir de las cuales es posible explorar la efectividad de la ciudadanía política y el grado de democracia existente [N. de la E.]

¹¹ Esto es corroborado por el trabajo de Adam Przeworski y sus asociados, en Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi 1996 y Przeworski y Limongi 1997.

V.3 Derechos formales

El análisis anterior implica que existe una dimensión intermedia entre el régimen político y las características socioeconómicas generales de cada país. Como tal, este nivel intermedio tiende a ser influenciado tanto por el régimen como por la estructura socioeconómica, de modo que esta dimensión es –para resucitar un término reconocidamente ambiguo– relativamente autónoma respecto de esos dos niveles. A continuación sostengo que este nivel intermedio consiste en el grado de efectividad de la ley respecto de varios tipos de cuestiones, regiones y actores sociales o, lo que es equivalente, en el grado de ciudadanía civil, social y política alcanzado por el conjunto de la población adulta.

"Imperio de la ley" (así como otros términos que, veremos, son parcialmente concurrentes, tales como *Rechstaat*, *Rule of Law*, *État de Droit* o *estado de derecho*) es un término conflictivo. Por el momento basta afirmar que su significado mínimo (e históricamente original) es que cualquiera que sea la ley, ésta debe ser igualitariamente aplicada por las instituciones estatales que correspondan, incluido el poder judicial. "Igualitariamente" significa que la aplicación administrativa o judicial de las reglas legales es idéntica para casos equivalentes, que se realiza sin tener en cuenta la clase, el *status* o las asimetrías de poder de los participantes en tales procesos, y que se cumple de conformidad con procedimientos pre establecidos y conocidos. Éste es un criterio mínimo pero no insignificante: si a *ego* se le atribuye la misma igualdad (y, al menos implícitamente, la misma autonomía) que a un *alter* más poderoso, con quien el primero entra en un acuerdo de aparcería o en un contrato de trabajo o matrimonio, entonces es evidente que el individuo tiene derecho a esperar un trato equitativo de las instituciones del estado que tienen, o pueden adquirir, jurisdicción sobre tales actos.

Es importante señalar que esta igualdad es formal en dos sentidos. En primer lugar, es establecida en y por reglas legales que son válidas (por lo menos)¹⁰ en el sentido que han sido sancionadas siguiendo procedimientos previa y cuidadosamente dictados y a menudo regulados en última instancia por reglas constitucionales. En segundo lugar, los derechos y obligaciones especificados son universalistas, en tanto son atribuidos a cada individuo *qua* persona legal, sin que cuente su posición social, con el

único requisito de que el individuo haya alcanzado la mayoría de edad (es decir, una edad legalmente prescrita) y de que no se demuestre que sufre de alguna clase de impedimento (estrictamente definido y legalmente prescrito) que lo inhabilite. Estos derechos formales son la base de la exigencia de igual trato en las situaciones legalmente definidas que subyacen tras (a la vez que pueden resultar de) la clase de actos anteriormente exemplificados: "La igualdad [de todos] ante la ley" es la expectativa tendencialmente inscripta en esta clase de igualdad.¹¹ En este momento señalo un punto al que regresaré: las premisas y características de estos derechos y obligaciones de la persona legal como miembro de la sociedad (que, en aras de la brevedad, llamaré derechos civiles o ciudadanía civil) son exactamente las mismas que las de los derechos y obligaciones conferidos en el ámbito político a los mismos individuos¹² por un régimen democrático. En realidad, los derechos y obligaciones formales que este régimen atribuye a la ciudadanía política son un subconjunto de los derechos y obligaciones asignados a la persona legal.

V.4 Un breve repaso de la evolución y la secuencia de los derechos

Desde Platón y Aristóteles sabemos que la igualdad formal es insuficiente. Pronto se vuelve evidente a las autoridades políticas que, para que esos derechos no sean "puramente" formales, es preciso tomar algunas medidas igualadoras. El corolario de esta observación, junto con las críticas de la izquierda a las "libertades formales", ha propiciado dos grandes logros: Uno es el reconocimiento de la necesidad de políticas que apunten a generar alguna igualación (o, al menos, a reparar desigualdades flagrantes), de modo que campesinos, trabajadores, mujeres y otros actores desfavorecidos puedan tener posibilidad real de ejercer sus dere-

¹⁰ Con esta expresión entre paréntesis estoy eludiendo algunas cuestiones complejas de teoría legal que no es necesario tratar aquí.

¹¹ Investigaciones llevadas a cabo en Estados Unidos muestran que la mayoría de la gente valora mucho el sentimiento de ser tratada por medio de procesos justos por parte de los tribunales y la policía, independientemente del resultado concreto del proceso (Tyler 1980). En Laje 1988, el autor sostiene convincentemente que un punto importante aunque subestimado en la teoría y la práctica democráticas es no solamente quién obtiene qué por qué medios y de quién, sino también el grado en que las instituciones son equitativas y respetuosas de la dignidad de todos los individuos por igual. El teórico del derecho Ronald Dworkin (1977) ha hecho del ser tratado "con igual consideración y respeto" el sello de una "sociedad bien ordenada".

¹² Con la excepción, por supuesto, de que los derechos políticos usualmente se reservan para los nacionales.

chos. En algunos países, esto ha conducido a la compleja institucionalidad del estado de bienestar. El segundo logro surge del reconocimiento de que, aún cuando esas medidas igualitarias son razonablemente adecuadas para grupos altamente organizados o para distritos con miembros muy numerosos, todavía queda un gran número de situaciones que requieren de medidas aún más específicas para –aunque más no sea– aproximarnos a la igualdad formal. En consecuencia, los distintos tipos de programas e iniciativas de ayuda social y legal para los pobres, o para quienes por alguna razón tienen dificultades para defender sus derechos, se han transformado en otro de sus rasgos, en especial en los países del Noroeste.

El resultado global de estos cambios ha sido una declinación significativa del universalismo de la ley. Por cuestiones de igualación formal y sustantiva, se demandó la creación de reglas legales específicamente dirigidas a ciertas categorías sociales.¹³ Estas decisiones fueron en parte el producto de las luchas políticas de los grupos así especificados, en parte el resultado de intervenciones estatales paternalistas preventivas, en una mezcla que ha variado según países y épocas.¹⁴ Estos procesos han generado, desde la derecha y la izquierda, así como por parte de algunos comunitaristas, ásperas críticas acerca de la "contaminación legal" resultante.¹⁵ Quiero subrayar, sin embargo, que en estas cuestiones las secuelas son importantes: esas críticas implican que en los países altamente desarrollados la particularización del sistema legal fue un desarrollo histórico tardío, apoyado sobre la extensión previa de una legislación formal y universalista. Algunos de los críticos más duros de estos sistemas legales parecen olvidar que su misma capacidad para desafiarlos (incluso en los tribunales) sin riesgos personales se basa en los derechos formales que persisten con bastante vigor pese a la "contaminación legal".

¹³ Para un análisis sobre la relación entre el proceso de particularización del sistema legal ocurrido en los países originarios en el ámbito de los derechos civiles y sociales y la efectivización de las opciones disponibles para cada individuo implicadas en la idea de agencia, el lector puede remitirse a O'Donnell 2000, Capítulo 1 de este libro [N. de la E.]

¹⁴ Existe una voluminosa literatura sobre este tema. Entre los trabajos que acentúan los aspectos legales de la cuestión, encuentro particularmente útiles los de Preuss 1986, 1996a, Cotterrell 1989, Habermas 1986, 1996.

¹⁵ Como lo expresa Teubner (1986). En realidad, la cuestión es más complicada, los ataques a los sistemas legales actuales de los países altamente desarrollados se refieren tanto a sus restos de universalismo "formal" como a las innumerables piezas de legislación particularizada promulgadas no sólo por las legislaturas, sino también por las agencias administrativas, básicamente en el contexto de las políticas de regulación y de bienestar. El descontento acerca de estos sistemas es ampliamente compartido, pero no hay acuerdo acerca de qué dirección debería modificarse.

Habermas ha propuesto una útil secuencia tipológica.¹⁶ Este autor señala que, en la mayoría de los casos europeos, el estado que surgió del absolutismo generalizó el concepto de la persona legal como portadora de derechos "burgueses", típicamente encarnados en códigos civiles y comerciales. Éste fue un primer paso hacia la juridificación generalizada de la sociedad que, siguiendo a Max Weber,¹⁷ fue a la vez expresión y concomitante del proceso de formación de estados nacionales y de la expansión del capitalismo.¹⁸ El segundo paso fue el del *Rechstaat*, que estableció "la regulación constitucional de la autoridad ejecutiva [bajo] el principio de la legalidad administrativa", aunque no se garantizara todavía a los individuos derechos políticos, incluyendo el derecho de elegir a los gobernantes. En Europa esto sucedió en una tercera etapa, en algún momento durante el siglo XIX, cuando a través de distintos procesos la población masculina adulta adquirió plenos derechos políticos. La cuarta etapa que Habermas señala es la del estado de bienestar y sus derechos sociales. Este periodo marcó un avance claro en la equidad social y la democratización, pero disminuyó el universalismo legal de las etapas precedentes. De hecho, esta tipología del desarrollo legal no es plenamente adecuada en relación con varios de los casos europeos que pretende abarcar y no se adapta a otros casos importantes, como el de Estados Unidos. Sin embargo, es útil en dos aspectos. El primero, elaborado por Habermas y otros autores alemanes,¹⁹ es el descubrimiento de que los procesos de cambio social a los que me he referido anteriormente incluyeron una dimensión de intensa juridificación: "la expansión [por medio de] la regulación legal de situaciones sociales nuevas hasta entonces informalmente reguladas [y] la densificación de la ley, esto es, la desagregación especializada de definiciones legales globales en otras más individuadas".²⁰ La creciente complejidad de los derechos y obligaciones ligados al concepto de persona legal es expresión de este proceso. Esto, a su vez, ha sido producto de la emergencia de estados decididos a ordenar las relaciones sociales sobre su territorio de muchas maneras, de las cuales una extremadamente importante es su propia legislación.

¹⁶ Habermas 1986. Para una discusión más detallada, ver Habermas 1996.

¹⁷ Weber 1978. Para un análisis de la sociología weberiana del derecho y sus afinidades electivas con el desarrollo del capitalismo, ver Kronman 1983.

¹⁸ Sobre la construcción y expansión de sistemas legales universalistas en el marco de los procesos de formación del estado y de emergencia del capitalismo, ver O'Donnell 2002c [N. de la E.]

¹⁹ Ver especialmente los trabajos citados en la nota al pie nº 12.

²⁰ Habermas 1986: 204.

El segundo aspecto que encuentro útil en el esquema de Habermas¹⁹ es que sirve para resaltar una diferencia crucial sobre la que quiero insistir: la expansión y densificación de los derechos civiles en los países del Noroeste básicamente ocurrió bastante antes que la adquisición de derechos políticos y sociales.²⁰ Es cierto que hay excepciones, empezando por la extensión de derechos a las mujeres y a diversas minorías étnicas, mucho más lenta y con secuelas diferentes.²¹ Pero aun con estas salvedades, la diferencia se mantiene: en la mayoría de los países latinoamericanos contemporáneos, ahora que los derechos políticos de la poliarquía son en general efectivos, la extensión de los derechos civiles a todos los adultos es incompleta, y más aún la de los sociales, como lo muestra abundantemente el presente volumen.

V.5 América Latina

Ahora podemos volver a nuestro caso hipotético, el de la poliarquía X, un país con grandes desigualdades y una gran parte de su población viviendo en la pobreza. Es también un país donde existen los rudimentos del estado de bienestar. Sin embargo, este estado de bienestar es mucho menos abarcativo y articulado que en los países del Noroeste, su desempeño es menos satisfactorio aún, ha crecido casi exclusivamente a partir de intervenciones estatales paternalistas y apenas llega a los muy pobres. Para dar cuerpo a mi ejemplo, lo que acabo de describir se aplica, con diferencias que son irrelevantes para los propósitos de este texto, a prácticamente todas las poliarquías contemporáneas de América Latina, así como a otras en el resto del planeta. Sin embargo, contrari este fondo compartido, una importante diferencia separa a Costa Rica y Uruguay del resto.²² En estos dos países existe un estado que bastante tiempo atrás (y a pesar de la interrupción autoritaria padecida por Uruguay) estableció un sistema legal que, en general, funciona a lo largo de todo el territorio y en relación con todas las categorías sociales, de maneras que

¹⁹ Y la tipología, en este sentido no muy diferente, de Marshall (1950).

²⁰ Sobre este proceso diferente al de los países originarios de expansión de los derechos que caracterizó a los países de América Latina, el lector puede remitirse a O'Donnell 2000, Capítulo I de este libro, donde el autor resalta el impacto diferencial que ha tenido la implantación de los derechos políticos en contextos de un alto y un bajo grado de desarrollo de los derechos civiles [N. de la E.]

²¹ En relación con los derechos de género, ver Walby 1994.

²² En este sentido el de Chile es un caso marginal. Algunos derechos civiles son más efectivos en este país que en la mayor parte de los restantes países latinoamericanos. Sin embargo, los condicionamientos impuestos por la constitución heredada del régimen de Pinochet me llevan a no clasificar este país junto con Costa Rica y Uruguay.

en general satisfacen la definición de estado de derecho. Son países donde el mismo es razonablemente efectivo; y sus ciudadanos son bastante plenas, en el sentido de que gozan de derechos tanto políticos como civiles, aunque la dimensión social no deja de ser afectada por la relativa pobreza de ambos.

Este no es el caso de los demás países latinoamericanos, tanto los que son poliarquías nuevas como los que –Colombia y Venezuela– lo han sido durante varias décadas. En estos países, como he discutido en otros textos,²³ existen enormes brechas, tanto a lo largo del territorio como entre las diversas categorías sociales, en la efectividad de la legalidad estatal.²⁴ En lo que sigue describiré brevemente esas falencias.

Falencias en la ley vigente. Pese al progreso realizado recientemente, aún existen leyes y regulaciones administrativas que discriminan a las mujeres²⁵ y a diversas minorías,²⁶ y que establecen para acusados en casos penales, detenidos y presos condiciones antitéticas a todo sentido de humanidad y de un proceso justo.²⁷

Aplicación de la ley. Como el epígrafe de este capítulo deja en claro, la aplicación discrecional y a menudo excesivamente severa de la ley sobre los vulnerables y los adversarios políticos puede ser un medio de opresión muy eficiente. La otra cara de esta situación son las diversas maneras como los privilegiados, directamente²⁸ o por medio de conexiones personales apropiadas,²⁹ se eximen a sí mismos del acatamiento de la

²² Ver particularmente O'Donnell 1993 (El texto referido, "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas", se incluyó como Capítulo IX en O'Donnell 1997a [N. de la E.]).

²³ El autor retoma el análisis de los quiebres que presenta el estado de derecho en los países de América Latina en O'Donnell 2004, Capítulo VI del presente libro, en el marco de la construcción de herramientas de evaluación del estado democrático de derecho que permitan una aproximación al grado de efectividad de la ciudadanía política y de democratización existentes [N. de la E.].

²⁴ Ver el capítulo de Mariclaire Acosta y el comentario de Dorothy Thomas a ese capítulo en este volumen. (Capítulo VII en Méndez, O'Donnell y Pinheiro 2002. [N. de la E.])

²⁵ Ver los capítulos de Jorge Dandler y Peter Fry, así como los respectivos comentarios a estos capítulos de Shelton Davis y Joan Daësin en este volumen. (Capítulos VI y VIII respectivamente en Méndez, O'Donnell y Pinheiro 2002. [N. de la E.]).

²⁶ Ver los capítulos de Juan Méndez y Nigel Rodley en este volumen. (Capítulos I y II respectivamente en Méndez, O'Donnell y Pinheiro 2002. [N. de la E.]).

²⁷ La obra de Roberto DaMatta, en especial su análisis de la expresión "Você sabe com quem está falando?" es una excelente ilustración de esto. Ver DaMatta 1991 y 1987.

²⁸ En O'Donnell 1996, acentúa la importancia que tienen las relaciones personales de distintas clases en el funcionamiento social y político de estos países. (El texto referido, "Otra institucionalización", se incluyó como Capítulo XI en O'Donnell 1997a [N. de la E.]).

ley. América Latina tiene una extensa tradición²⁸ de ignorar la ley o, cuando se la reconoce, de manipularla en favor de los poderosos y para la represión o contención de vulnerables y adversarios. Cuando un tenebroso hombre de negocios dijo recientemente en la Argentina que "Ser poderoso es tener impunidad [legal]",²⁹ estaba expresando el sentimiento probablemente difundido de que, en primer lugar, obedecer voluntariamente la ley es algo que sólo hacen los idiotas³⁰ y, en segundo lugar, que estar sujeto a la ley no es ser portador de derechos, sino una señal segura de debilidad social.³¹ Esto es particularmente cierto y peligroso en encuentros que pueden desatar la violencia del estado o de agentes privados poderosos, pero un ojo atento puede detectarlo también en la obstinada negativa de los privilegiados a someterse a los procedimientos administrativos regulares, por no mencionar la escandalosa impunidad penal que a menudo obtienen.

Relaciones entre burocracias y "ciudadanos comunes". Aunque esto forma parte de la observación anterior, merece un comentario independiente. Tal vez nada revele mejor la carencia de derechos de pobres y vulnerables que sus interacciones con burocracias estatales cuando deben obtener un empleo o un permiso de trabajo, o hacer trámites para obtener beneficios jubilatorios, o simplemente (pero a menudo trágicamente) cuando tienen que ir a un hospital o a una estación de policía.³² Ésta es la otra cara de la luna para los privilegiados, que para evitarla

²⁸ El dicho de tiempos coloniales "La ley se acata pero no se cumple" destila esta tradición. Éste no es un fenómeno exclusivamente latinoamericano. Para los países poscomunistas, incluidos los de Europa Central, ver, entre otros, Smolnar 1995, Krygier 1997 y Czarnota y Krygier 1997.

²⁹ Clarín, 10 de mayo de 1997: 8.

³⁰ O extranjeros ingenuos o potenciales suicidas, como sería el caso si, al conducir un vehículo, siguieran las normas de tránsito formales. He comentado este tema en O'Donnell 1984b. (Incluido como Capítulo VI en O'Donnell 1997a [N. de la E.]).

³¹ Este punto importante pero con frecuencia ignorado se discute en DaMatta 1987, 1991 y Neves 1994.

³² La terrible y recurrente violencia a que se encuentran sujetos los pobres en muchos sitios, urbanos y rurales, de América Latina ha sido analizada con particular detalle y elocuencia en la obra de Paulo Sérgio Pinheiro y sus asociados en la Universidad de San Pablo. Ver especialmente Pinheiro 1994 y Pinheiro y Poppovic 1993. Acerca de la policía, ver Chevigny 1995 y el capítulo de Paul Chevigny y los comentarios de Jean-Paul Brodeur, en este volumen. Puede encontrarse un relato etnográfico fascinante de la conducta de la policía en Brasil en Mingardi 1992 (El capítulo de Chevigny y los comentarios de Brodeur fueron incluidos como Capítulo III en Méndez, O'Donnell y Pinheiro 2002 [N. de la E.]).

montan elaboradas estrategias y redes de relaciones.³³ Para los otros, aquellos que no pueden eludir esta desagradable faceta del estado, no sólo queda la inmensa dificultad que enfrentan para obtener, si es que lo logran, algo a lo que nominalmente tienen derecho, sino también la indiferencia, si no el desdén, con que suelen ser tratados y la obvia desigualdad que supone el que los privilegiados eluden estas dificultades. Que esta situación está muy lejos del respeto básico de la dignidad humana reclamada, entre otros, por Lane y Dworkin,³⁴ se evidencia en el hecho de que si uno no tiene el *status social* o las conexiones "adecuadas", actuar frente a esas burocracias como el portador de un derecho y no como el suplicante de un favor casi seguramente acarreará penosas dificultades.

Acceso al poder judicial y a un proceso justo. Dados mis comentarios previos, no proporcionaré mayores detalles sobre ésta cuestión, preocupante incluso en países muy desarrollados.³⁵ En la mayor parte de América Latina la justicia es demasiado distante, engorrosa, cara y lenta para que los desfavorecidos intenten siquiera acceder a ella. Y si a pesar de todo se las arreglan para obtener dicho acceso, no es sorprendente que la evidencia disponible indique severas discriminaciones.

Illegalidad pura y simple. Sobre este tema puse énfasis en un trabajo anterior, donde sostuve que es un error equiparar al estado sólo con su aparato burocrático.³⁶ En la medida en que la mayor parte de la ley formalmente vigente en un territorio es promulgada y supuestamente respaldada por el estado, y que las instituciones estatales mismas deben actuar de acuerdo con reglas legales, es preciso reconocer (como lo han hecho por largo tiempo los teóricos de Europa continental³⁷ mientras la mayor parte de los anglosajones lo ignoraba) que el sistema legal también

³³ Que en gran medida pueden dar cuenta de las razones por las cuales los actuales esfuerzos por mejorar el funcionamiento del aparato estatal han descuidado tanto este aspecto. (Discuto esta cuestión en O'Donnell 1997c) (El texto referido, "Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas", es el Capítulo XII de O'Donnell 1997a [N. de la E.]).

³⁴ Ver, entre otros, Dworkin 1977 y Lane 1988.

³⁵ Sobre este punto, ver los capítulos de Jorge Correa Suil y Alejandro Garro, en este volumen. Ver también Domingo Villegas 1994, 1997 y Frühling 1995. (Los dos primeros textos referidos corresponden a los Capítulos XI y XII respectivamente en Méndez, O'Donnell y Pinheiro 2002 [N. de la E.]).

³⁶ O'Donnell 1993. ("Acerca del estado la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas", Capítulo IX en O'Donnell 1997a [N. de la E.]).

³⁷ Ver, por ejemplo, Bobbio 1989. Una posición extrema, que equipara por completo el estado con el sistema legal, es articulada por Kelsen (1998).

es una parte constitutiva del estado. Como tal, lo que denomino legal" (o sea, la parte del estado que está encarnada en el sistema) penetra y estructura la sociedad, proveyendo un elemento básico de previsibilidad y estabilidad de las relaciones sociales.³⁸ No obstante, en muchos países de América Latina el alcance del estado legal es limitado. En muchas regiones, incluyendo las geográficamente distantes de los centros políticos y las periferias de las grandes ciudades, el estado burocrático puede estar presente, bajo la forma de edificios y funcionarios pagados por el presupuesto público, pero el estado legal está ausente: las leyes formalmente vigentes son aplicadas, cuando lo son, de modo intermitente y diferencial. Lo que es más importante, esta ley segmentada está sumergida en la ley informal decretada por poderes privatizados³⁹ que de hecho gobernan en esos sitios. Esto conduce a situaciones complejas, de las cuales desafortunadamente sabemos poco, pero que a menudo llevan una continua renegociación de las fronteras entre la legalidad formal y la informal, en procesos sociales en que es (a veces literalmente) vital comprender ambas clases de ley y las relaciones de poder extremadamente desparejas que ellas engendran.⁴⁰ El sistema legal informal resultante, puntuado por reintroducciones arbitrarias del sistema formal, sostiene un mundo de violencia extrema, como lo demuestran abundantes datos de regiones rurales y urbanas. Se trata de sistemas subnacionales de poder que, a contramano de la mayor parte de las teorías existentes del estado y la democracia, tienen una base territorial y un sistema legal informal bastante efectivo, y coexisten con un régimen que, al menos en el centro de la política nacional, es poliárquico.

³⁸ O, como lo expresa Rawls (1971), "la ley define el marco básico dentro del cual tiene lugar la realización de todas las demás actividades".

³⁹ Utilizo el término "privatizado" para indicar que estos actores son a menudo actores privados que actúan conjuntamente con otros que tienen alguna clase de empleo estatal pero que dirigen su conducta hacia objetivos que tienen poco que ver con esa afiliación.

⁴⁰ Heredia 1994, DaMatta 1991 y Domingo Villegas 1994. Estos autores señalan las complejas manipulaciones de las intersecciones entre sistemas legales formales e informales que requieren la navegación social exitosa de esta clase de mundo. Pueden encontrarse estudios interesantes de este tipo de navegación por parte de pobres y marginados en De Souza Santos 1977, Holston 1991 y Holston y Caldeira 1998. Sin embargo, como subraya Neves (1994), a través de esos procesos se expresan y reproducen enormes diferenciales de poder. Para algunos ejemplos del grado en que existen diversas clases de sistemas privatizados (y básicamente criminales) de poder con bases territoriales, ver Human Rights Watch/America 1993a, 1993b y 1997, Centro de Estudios Legales y Sociales 1995, Medina Gallego 1990, Comisión Colombiana de Juristas 1997 y Montenegro y Zicotillo 1991.

Los problemas que he resumido en esta sección indican un severo truncamiento del estado, especialmente de su dimensión legal. En no pocos países de América Latina, esta deficiencia ha aumentado durante la democratización, al ritmo de las crisis económicas y las políticas económicas y sociales rigurosamente antiestatistas que predominaron hasta hace poco. Hay alguna evidencia, también, de que esta deficiencia ha sido favorecida por el deseo de los políticos nacionales de conformar coaliciones electorales ganadoras y, en consecuencia, de incluir candidatos de las áreas perversamente "privatizadas" a las que me estoy refiriendo.⁴¹ Como han observado Scott Mainwaring y David Samuels con respecto a Brasil, estos políticos se conducen como "embajadores" de sus regiones, con pocas metas excepto obtener recursos del centro para esas regiones.⁴² Estos políticos utilizan los votos a su disposición, así como las posiciones institucionales que alcanzan en el centro, para contribuir sistemáticamente a la reproducción de los sistemas de poder privatizados que ellos representan. Por ejemplo, en la Argentina y Brasil, legisladores provenientes de "zonas marrones" han mostrado un firme (y a menudo exitoso) interés por dominar las comisiones legislativas que designan a los jueces federales para sus regiones; se trata, con seguridad, de un modo efectivo de alejar aún más a sus feudos del alcance del estado legal.

Es difícil no concluir que las circunstancias que acabo de describir deben afectar profundamente el funcionamiento real de estas poliarquías, incluyendo sus instituciones en el centro de la política nacional. Sin embargo, lo cierto es que esta conclusión se basa en una descripción imprecisa de cuestiones complejas. Esto se debe en parte a limitaciones de espacio y, en parte, al hecho de que los fenómenos descriptos han sido documentados por algunos antropólogos, sociólogos y novelistas pero, salvando pocas excepciones,⁴³ no han recibido atención por parte de los politólogos/as. Como son éstos quienes supuestamente tienen credenciales especiales para describir y teorizar sobre la democracia y las democracias

⁴¹ Ver O'Donnell 1993, para una descripción y discusión de estas zonas "marrones", sistemas de dominación de base territorial a los que apenas llega la legalidad estatal, que pueden cubrir grandes extensiones, a veces mayores que un país europeo de tamaño mediano (ver, por ejemplo, Veja, 7 de octubre de 1999 y Comisión Colombiana de Juristas 1997). (El texto de O'Donnell referido, "Acercar del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas", fue incluido como Capítulo IX en O'Donnell 1997a [N. de la E.]).

⁴² Mainwaring y Samuels 1997. Para observaciones concurrentes sobre Argentina, ver Gibson y Calvo 1996 y Gibson 1997.

⁴³ Sobre todo, hasta donde yo sé, los trabajos ya citados de Paulo Sérgio Pinheiro y sus asociados (Pinheiro 1993 y 1994), Fox 1994a, 1994b, Novaro 1994 y Pereira 1997. Para

cias, esta omisión resulta problemática. Es evidente que para ese propósito necesitamos conocimientos acerca de partidos, Congresos, presidencias y otras instituciones del régimen, y los esfuerzos actualmente invertidos en estos campos son muy bienvenidos. Sin embargo, creo que también es importante el conocimiento de los fenómenos y prácticas que he esbozado anteriormente, tanto *per se* como porque se puede conjeturar que tienen consecuencias significativas sobre las maneras en que esas instituciones del régimen de hecho funcionan.⁴⁴

Además, la falta de atención a estos fenómenos lleva a desdenar algunos problemas y cuestiones interesantes, incluso al nivel de la caracterización tipológica del régimen mismo. En los casos a los que me estoy refiriendo, los derechos políticos de la polarquía se mantienen por definición de la existencia de un régimen democrático. No obstante, mientras esto es cierto a nivel nacional, la situación en áreas periféricas es a veces bastante diferente. La escasez de investigaciones en estas áreas no me autoriza a hacer generalizaciones seguras, pero queda claro por los trabajos ya citados, así como por abundante información periodística e informes de organizaciones de derechos humanos, que algunas de esas regiones funcionan de un modo que por cierto no es democrático. En estas áreas, por razones de las que no me ocuparé aquí, las elecciones presidenciales y las elecciones para las legislaturas nacionales (en particular las que se realizan en simultaneidad con las primeras) son razonablemente limpias. Pero las elecciones de autoridades locales lo son mucho menos, e incluyen casos claramente manchados por la intimidación y el fraude. Lo que es peor, en todos los países con los que estoy razonablemente familiarizado (con las excepciones de Costa Rica, Uruguay y, en

descripciones sociológicas vividas de situaciones de ausencia del estado legal ver Parodi 1993 y Zermeño 1996.

⁴⁴ Sospecho que otra razón de este descuido es que el nivel institucional del régimen se presta más fácilmente a la investigación empírica que los fenómenos antes señalados. Muchos científicos sociales no están preparados para observar éstos últimos, y la clase de datos a menudo cualitativos y altamente desagregados (con frecuencia de carácter etnográfico) que tienden a generar es de difícil interpretación, especialmente en términos de sus implicaciones para el funcionamiento de la política a nivel nacional. Además; en la medida en que algunos de estos fenómenos están estrechamente ligados a cuestiones legales, requieren también un conocimiento que raramente se obtiene en nuestras disciplinas, mientras que los juristas que estudian estos fenómenos a menudo informales también son pocos y bastante marginales en su propia disciplina. En escenarios en que los patrones de carrera y promoción colocan un premio al trabajo en temas y enfoques pertenecientes al *mainstream*, las capacidades transdisciplinarias requeridas por estos fenómenos y, al menos por el momento, las dificultades para traducir los hallazgos a conjuntos de datos sólidos y comparables son un factor de desaliento para este tipo de investigaciones.

este punto, también de Chile), estos problemas han tendido a intensificarse, en vez de mejorar, durante las actuales polarquías. Además, muchas de estas áreas son rurales, y tienden a estar fuertemente sobrerepresentadas en las legislaturas nacionales.⁴⁵ Esto recalca la importancia de la cuestión de quién representa y qué se representa en las instituciones del régimen nacional y, más específicamente, de cómo se conceptualiza un régimen democrático que contiene regímenes regionales que no lo son en modo alguno.⁴⁶

V.6 Acerca del estado de derecho

En esta sección refino la definición inicial del estado de derecho. No es suficiente que ciertos actos, sean de funcionarios estatales o de actores privados, estén regidos por la ley, es decir, que actúen *secundum legem*, en conformidad con lo que prescribe la legislación vigente. Estos actos pueden implicar la aplicación de una ley discriminatoria y/o de una ley que viole derechos básicos, o la aplicación selectiva de una ley en contra de algunos, mientras otros son arbitrariamente eximidos. La primera posibilidad supone la violación de normas morales que la mayoría de los países incorporan a sus constituciones y que actualmente, bajo la rúbrica de los derechos humanos, estos países tienen la obligación, internacionalmente contraída, de respetar. La segunda posibilidad implica la violación de un principio crucial, tanto de equidad como de debido proceso legal, de que casos similares deben ser tratados del mismo modo.⁴⁷ Otra posibilidad es que la ley sea aplicada correctamente, pero que ello resulte de la decisión de una autoridad que no esté, y no se sienta, obligada a proceder del mismo modo en ocasiones equivalentes en el futuro. La efectividad de la ley supone certidumbre y accountability horizontal. La aplicación adecuada de la ley es obligación de la autoridad competente: se espera que normalmente realice la misma clase de decisión en situaciones equivalentes y, cuando ése no sea el caso, que otra autoridad adecuadamente habilitada sancione a la anterior e intente rectificar las consecuencias. Esto equivale a afirmar que la legalidad no es simplemente un manojo de reglas legales, ni siquiera si todas ellas fueron apropiadamente

⁴⁴ Ver especialmente Linz y Stepan 1996 y Mainwaring y Samuels 1997.

⁴⁵ Cabe recordar que el autoritarismo secular de los estados del Sur de Estados Unidos, combinado con un régimen nacional polarquico, generó una interesante literatura que puede ser provechosamente reexaminada por los politólogos/as que trabajan sobre el tipo de casos que estoy discutiendo aquí. Ver Hill 1994 y la bibliografía allí citada.

⁴⁶ Ver en especial Ingram 1985: 1-41, 359-81.

te promulgadas; es un sistema legal, un conjunto de reglas que tiene varias características fundamentales además de la de haber sido adecuadamente promulgado. Éste es el argumento del resto de la sección.

El concepto de imperio de la ley (*rule of law*) y el de estado de derecho (*Rechtsstaat*, *État de Droit*, o términos equivalentes en otros idiomas de países pertenecientes a la tradición legal continental) no son sinónimos. Además, cada uno de estos términos está sujeto a disputas definicionales y normativas.⁴⁸ En vista de ello me limito aquí a algunas observaciones básicas. Para comenzar, la mayoría de las definiciones tiene un núcleo común: la idea de que el sistema legal es un sistema jerárquico (usualmente coronado por normas constitucionales) que aspira a la completud,⁴⁹ aunque nunca la alcanza totalmente. Esto significa que las relaciones entre reglas legales se rigen ellas mismas legalmente y que no hay ningún momento en que el capricho de alguien pueda justificadamente cancelar o suspender las reglas que gobiernan su desempeño.⁵⁰ Nadie, ni siquiera los funcionarios más altos, es *de legibus solutus*.⁵¹ De esto sigue que "el gobierno habrá de regirse por la ley y estar sujeto a ella",⁵² incluyendo "la creación de derecho [que] está en sí mismo legalmente regulado".⁵³

El sistema legal, o el estado legal, es un aspecto del orden social global que, cuando funciona correctamente, "confiere definición, especificidad, claridad, y por lo tanto predictibilidad a las interacciones humanas".⁵⁴ Para producir semejante resultado, es condición necesaria que las leyes tengan ciertas características además de las ya señaladas. Entre las muchas enumeraciones de esas características que han sido propuestas, adopto aquí la especificada por Raz:

⁴⁸ Para discusiones centradas en Estados Unidos, ver especialmente Shapiro 1994 y en Europa continental, ver Troper 1992, Chevalier 1994 y Hamon 1990.

⁴⁹ Para un análisis detallado de este tema ver Alchourrón y Bulygin 1971. Para argumentos desde diversas perspectivas teóricas sobre la completud tendencial de los sistemas legales, ver Dworkin 1977, Hart 1961, Ingram 1985 y Kelsen 1988.

⁵⁰ Va de suyo que ésta es una descripción idealizada, que no coincide con la de ningún país. Pero los grados y frecuencia de las desviaciones de esta norma exhiben y acarrean importantes diferencias entre casos.

⁵¹ En contraste, la marca distintiva de todos los tipos de régimen autoritario, incluso los altamente institucionalizados y legalmente formalizados, es que tienen a alguien (un rey, una junta, un comité partidario, etc.) que es soberano en el sentido clásico: cuando lo considera necesario, puede decidir sin restricciones legales.

⁵² Raz 1977: 196.

⁵³ Hart 1961: 97.

⁵⁴ Finnis 1980: 268.

124

1. Todas las leyes deben ser prospectivas, públicas y claras; 2. las leyes deben ser relativamente estables; 3. la confección de leyes particulares [...] debe estar guiada por reglas generales públicas, estables, claras y generales; 4. la independencia del poder judicial debe estar garantizada; 5. deben observarse los principios de la justicia natural (es decir, audiencias judiciales abiertas y equitativas y ausencia de sesgos); 6. los tribunales deben tener poderes de revisión [...] para asegurar la conformidad con el imperio de la ley; 7. los tribunales deben ser fácilmente accesibles; y 8. no debe permitirse que la discrecionalidad de las instituciones de prevención del delito perversa la ley.⁵⁵

Los puntos 1 a 3 se refieren a características generales de las leyes mismas; se relacionan con su correcta promulgación y contenido, así como con un hecho que remarcan varios autores: debe ser posible cumplir las leyes, lo cual significa que ellas (y quienes las interpretan) no deben imponer demandas cognitivas o de comportamiento irrazonables sobre sus destinatarios. Los otros puntos del listado de Raz se refieren a los tribunales y sólo indirectamente a otras instituciones estatales. El punto 4 requiere especificación: que la independencia de los tribunales (en sí misma una idea poco clara⁵⁶ que no discutiré aquí) es un objetivo valioso se ve, a contrario, en la conducta a menudo servil de estas instituciones en relación con los gobernantes autoritarios. Pero esta independencia puede ser manipulada para patrocinar privilegios sectoriales del personal judicial o interpretaciones arbitrarias de la ley. En consecuencia, también es preciso "que quienes se encargan de la interpretación y la aplicación de las leyes las tomen con esencial seriedad"⁵⁷ y, agrego, que estén en armonía con el apoyo y la expansión de la democracia que, en contraste con el pasado autoritario, les confiere esa independencia. Lograr esto es una tarea formidable en todas partes, incluyendo ciertamente a América Latina. En esta región son aún más difíciles los logros implicados en el punto 6, en especial respecto de la supervisión de la legalidad de las acciones de presidentes que se ven a sí mismos como electoralmente autorizados para hacer cualquier cosa que crean conveniente durante sus mandatos.⁵⁸ Ya he mencionado la negación de hecho de lo estipulado en los

⁵⁵ Raz 1977: 198-201. Para listados similares, ver Finnis 1980 y Fuller 1969.

⁵⁶ Para una discusión apropiada, ver Shapiro 1987.

⁵⁷ Fuller 1969; ver asimismo Garzón Verdés 1993b y 2003.

⁵⁸ En O'Donnell 1992b, catalogué como "delegativos" estos elementos plebiscitarios e inherentemente antinstitucionales y a la clase de régimen que tienden a generar. (El texto referido de O'Donnell, "¿Democracia delegativa?", fue incluido como Capítulo X en O'Donnell 1997a [N. de la E.].)

puntos 5 y 7 a los pobres y excluidos. Lo mismo se aplica al punto 8, en especial en lo que se refiere a la frecuente impunidad de la policía y de otras (así llamadas) agencias de seguridad, así como a la violencia perpetrada por agentes privados, junto con la actitud frecuentemente indiferente, si no cómplice, de la policía y los tribunales frente a esos actos.

En este punto debo observar que la expresión inglesa *rule of law* ("imperio de la ley") y el tipo de definición que he transcripto no contienen ninguna referencia directa, como la contiene las expresiones *estado de derecho* y sus equivalentes, a instituciones estatales que no sean los tribunales. Esto no resulta sorprendente, dadas las respectivas tradiciones, incluido el papel particularmente fuerte que jugaron los tribunales en el desarrollo político de los Estados Unidos.⁵⁹

Además, si se supone que el sistema legal estructura, estabiliza y ordena las relaciones sociales,⁶⁰ entonces el imperio de la ley queda, en el mejor de los casos, truncado, no sólo cuando los funcionarios violan la ley con impunidad, sino también cuando lo hacen actores privados. Si son los funcionarios los que realizan actos ilegales o si, en cambio, autorizan de facto a actores privados a hacerlo, ello no hace mucha diferencia ni para las víctimas ni para agravar la ineffectividad de la ley.

El corolario de estas reflexiones es que, cuando se lo concibe como un aspecto de la teoría de la democracia, el estado debe ser visto no sólo como una característica genérica del sistema legal y del desempeño de los tribunales, sino también como un estado democrático con base legal. Esto implica la existencia de un sistema legal que sea en sí mismo democrático, en al menos tres sentidos: primero, que haga respetar las libertades y garantías políticas de la poliarquía; segundo, que haga respetar los derechos civiles de toda la población; tercero, que establezca redes de responsabilidad y *accountability*⁶¹ que impliquen que todos los agentes,

⁵⁹ Ver Skowronek 1982, Shester 1994 y Skocpol 1996.

⁶⁰ O, como lo expresa Krygier (1997: 47), quien también hace convincentes observaciones acerca de las deficiencias del estado de derecho en Europa Central y Este contemporáneas: "En un sentido mínimo [...] el papel del imperio de la ley –y su gran contribución cognitiva y normativa a la vida política y social– es relativamente simple: la gente debería poder confiar en la ley cuando actúa. Eso requiere que esa ley exista, que sea posible conocerla, que sus implicaciones sean relativamente claras, y que pueda confiarse en que todos los actores importantes, incluido el gobierno, actuarán dentro de los límites por ella establecidos".

⁶¹ Debido a limitaciones de espacio y a que ya he discutido este punto con relativa extensión en un trabajo reciente (O'Donnell 1998), en este texto sólo haré referencias al pasar a la *accountability*. Sin embargo, espero que quede claro que considero la *accountability*, incluida la que denomino de tipo "horizontal", como una de las dimensiones constitutivas del estado de derecho. (El artículo referido fue incluido como Capítulo II del presente libro;

públicos y privados, incluidos los funcionarios en los puestos más altos, estén sujetos a controles adecuados y establecidos por ley sobre la adecuación de sus actos. Si satisface estas tres condiciones, el estado no es tan sólo un estado regido por la ley; es un estado democrático de derecho:

Insisto en que los derechos de la ciudadanía política y civil son formales, en el doble sentido de que son universalistas y de que son sancionados por medio de procedimientos establecidos por las reglas de autoridad y representación resultantes de un régimen democrático.⁶² El ciudadano político es homólogo al ciudadano civil de los aspectos universalistas del sistema legal: los derechos de votar y afiliarse a un partido político, de contratar, de no sufrir violencia, de recibir un trato equitativo por parte de las instituciones del estado, y otros similares, se basan en la premisa de individuos que comparten la agencia –autonomía y responsabilidad– que los hace personas legales. Esta es una premisa universalista de igualdad que aparece en innumerables facetas de un sistema legal democrático.

V.7 Desigualdades, estado y derechos liberales

Podría sostenerse que estoy recorriendo un camino excesivamente intrincado para justificar el estado de derecho, cuando bastaría plantear una justificación puramente instrumental,⁶³ destacando su contribución a la estabilidad de las relaciones sociales, o afirmando que su ausencia puede obstaculizar la viabilidad de una poliarquía. Éstos son argumentos importantes, y hoy no son pocos quienes enfatizan la contribución de una legislación apropiada a la inversión privada y, en última instancia, al crecimiento económico. Asimismo, varias organizaciones internacionales están dispuestas a apoyar este objetivo, y legiones de expertos se ocupan de diversos aspectos del mismo. Sin embargo, estoy convencido de que, independientemente de sus consecuencias benéficas, una justificación adecuada del estado de derecho debe basarse en la igualdad, formal pero no insignificante, que conlleva la atribución a las personas legales de la

sobre este mismo tema el lector también puede remitirse a O'Donnell 2001, Capítulo III de este volumen [N. de la E.]

⁶² Recientemente, Habermas insistió en este aspecto como una característica central de la ley en las democracias contemporáneas; ver Habermas 1996.

⁶³ Para una discusión acerca de varias formas de justificación del estado de derecho ver Radin 1989.

capacidad de actuar autónoma y responsablemente" (y en la dignidad básica y la obligación de respeto humano que se derivan de esta atribución).⁶⁴

Además, en el actual contexto de América Latina es probable que el tipo de justificación del estado de derecho que uno prefiera implique diferencias significativas en términos de las políticas que se preconicen. En particular, está el peligro derivado de que hoy en día las reformas legal y judicial (y el financiamiento internacional y doméstico para sostenerlas) están fuertemente orientadas hacia los intereses de los sectores dominantes (básicamente, derecho comercial nacional e internacional, algunos aspectos del derecho civil y los aspectos más represivos del derecho penal).⁶⁵ Esto puede ser útil para fomentar la inversión, pero tiende a producir un "desarrollo dualista del sistema de justicia", centrado en aquellos aspectos "que preocupan a los sectores modernizantes de la élite económica en asuntos de naturaleza económica, empresarial o financiera [mientras que] otras áreas de litigio y acceso a la justicia permanecen intactas, corrompidas y carentes de infraestructura y recursos".⁶⁶ En sociedades que son profundamente desiguales, estas tendencias bien pueden reforzar la exclusión de muchos y a la vez exagerar aún más las ventajas de los privilegiados por medio de leyes y tribunales reformados en su directo interés. En contraste, la justificación sustantiva del estado de derecho que propongo aquí conduce directamente a la cuestión de cómo ella se aplica, o no se aplica, a todos, incluidos quienes tienen escaso impacto directo sobre la inversión privada.

Dos comentarios son pertinentes en este lugar. Uno, empírico y ya señalado, es que aunque hay variaciones de un caso a otro, muchas poliarquías nuevas, en América Latina y en otras regiones, exhiben nume-

⁶⁴ Al respecto, el lector puede remitirse a O'Donnell 2000, Capítulo I de este libro, donde se analiza extensamente el vínculo entre la concepción de agencia y la asignación universal de derechos [N. de la E.].

⁶⁵ En este sentido, Raz (1977: 204-5) está en lo cierto cuando afirma que "el imperio de la ley proporciona las bases para el respeto legal de la dignidad humana".

⁶⁶ Debemos considerar también una tendencia discernible hacia el endurecimiento del sistema de justicia criminal contra los sospechosos "comunes". En otro punto pertinente, las organizaciones de derechos humanos han expresado serias preocupaciones acerca de procedimientos que violan notoriamente el principio del juicio justo, adoptados –con la asistencia de organizaciones extranjeras que ni siquiera soñarían con establecer procedimientos similares en sus propios países– contra sospechosos en casos de narcotráfico.

⁶⁷ Domingo Villegas 1994 y 1997, así como los capítulos de Correa Sutil y Garro en este volumen (La última referencia hace mención a los Capítulos XI y XII respectivamente en Méndez, O'Donnell y Pinheiro 2002 [N. de la E.]).

rosos puntos de ruptura en los circuitos legales que he delineado. Por ello debemos considerar que, en esos casos, el estado de derecho tiene existencia sólo intermitente y parcial, si es que existe. Además, esta observación a nivel del estado legal es la imagen invertida de las numerosas violaciones de la ley a nivel social que, como he argumentado en otra parte, equivalen a una ciudadanía trunca o de baja intensidad.⁶⁷ En los países que nos ocupan, muchos individuos son ciudadanos en términos de sus derechos políticos, pero no lo son en términos de sus derechos civiles.

El segundo comentario es teórico. En las páginas precedentes surgió una conclusión que ahora quiero resaltar. Hay una diferencia específica entre la poliarquía y los otros regímenes.⁶⁸ Esta diferencia reside en que los cargos estatales más elevados (excepto los tribunales) son asignados mediante elecciones limpias e institucionalizadas. Los otros derechos y garantías especificados en la definición de este régimen son condiciones necesarias para la existencia de ese tipo de elección. Por su parte, la característica específica de la legalidad como atributo de un estado democrático, en contraste con el autoritario, es la existencia de una red de controles (*accountabilities*) que garantiza que nadie sea *de legibus solutus*. La primera característica específica es propia del régimen político democrático; la segunda pertenece al estado o, más precisamente, a la cara del estado que se encarna en un sistema legal. Por ello creo que, incluso si esto genera intrincados problemas conceptuales, que nos ahorraríamos si redujésemos la democracia a un mero atributo del régimen,⁶⁹ debemos pensar la democraticidad del estado, en especial del estado concebido en su dimensión legal. En este nivel, la cuestión relevante se refiere a los distintos grados y dimensiones en que los tres atributos del estado democrático de derecho están o no presentes en un caso dado. La democracia no es sólo un régimen político; es también un modo particular de relación entre el estado y los ciudadanos⁷⁰ y entre los ciudadanos mismos,

⁶⁸ O'Donnell 1993 (El texto referido, "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas", fue incluido como Capítulo IX en O'Donnell 1997a [N. de la E.]).

⁶⁹ Ni las elecciones *per se*, ni el sufragio adulto universal, ni la limitación temporal de los mandatos, ni la división de poderes pertenecen exclusivamente a la poliarquía. Para una discusión esclarecedora acerca de esta cuestión, ver Sartori 2001.

⁷⁰ La parsimonia es una virtud de la teoría, pero no debería ser intentada al precio de un alcance inadecuado de la misma. En una cuestión relacionada, el creciente interés por la "calidad" de la democracia (ver Linz y Stepan 1996) expresa preocupaciones e intuiciones que apuntan en la misma dirección que las que presento aquí.

⁷¹ Este tema es tratado en Schmitter y Karl 1993.

bajo un tipo de legalidad que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red de controles de *accountability*.

Otra conclusión surge de este análisis. Tal como la he definido, la efectividad plena del estado de derecho no ha sido lograda en ningún país. Es un horizonte móvil, dado que el cambio social y la misma adquisición de algunos derechos desencadenan nuevas demandas y aspiraciones, mientras que la continuidad en el tiempo de derechos obtenidos en el pasado nunca puede darse por descontada. Vista desde este ángulo, la democracia pierde las connotaciones estáticas que tiende a tener cuando se la concibe meramente como régimen, y muestra que es en sí misma ese horizonte móvil (por este motivo, a pesar de innumerables decepciones por su funcionamiento, es fuente y referente de un intenso atractivo normativo). Si esta afirmación es correcta, sería adecuado pensar que nuestros esfuerzos deben centrarse en una teoría de la democratización interminable y siempre potencialmente reversible, más que sobre la democracia *tout court*.

En este punto el lector seguramente habrá notado que sólo he hecho referencias al pasar a cuestiones de desigualdad económica. Ello no se debe a que considere que estas cuestiones no son importantes. En la primera sección mencioné los principales inconvenientes generados por la inclusión de la igualdad sustantiva en la definición de democracia. Pero agregué que el criterio definicional intermedio que iba a delinear no es independiente de las características estructurales de la sociedad. Para comenzar, Costa Rica y Uruguay (que, como ya he señalado, son los únicos países latinoamericanos donde además de los derechos políticos, los derechos civiles e incluso no pocos sociales, así como la *accountability* horizontal son razonablemente efectivos) sugieren que una de las direcciones de la causalidad va de esos derechos a la estructura social. Estos países son en América Latina los que tienen menor proporción de pobres. Lo que es más significativo, Costa Rica y Uruguay tienen la distribución del ingreso menos desigual de América Latina (excepto Cuba). Finalmente, junto con otra poliarquía relativamente antigua pero actualmente inestable, Colombia, estos países, en agudo contraste con el resto, emergieron de las últimas décadas de crisis económica y ajuste básicamente con la misma distribución del ingreso (Costa Rica y Colombia) o, incluso con una distribución ligeramente mejorada (Uruguay).⁷¹ Aunque ésta es una cuestión sobre la que se requiere mayor investigación, parece que la vigencia de una ciudadanía relativamente plena ayuda a generar

patrones de desigualdad que son menos agudos, y social y políticamente menos destructivos que los que caracterizan los países donde, en el mejor de los casos, sólo los derechos políticos se mantienen más o menos plenamente.

Por otra parte, el vínculo aparentemente más fuerte, aunque el más difícil de evaluar, es la cadena causal que va de una estructura socioeconómica desigual a la debilidad de los derechos políticos y, especialmente, civiles. Hay, según creo, dos factores principales. El primero, bastante evidente, es la dramática reducción de capacidades personales que supone la desigualdad profunda y su concomitante de pobreza generalizada y severa. El segundo, que me parece importante señalar puesto que suele ser pasado por alto, es que las enormes distancias sociales que conlleva la desigualdad profunda favorecen diversos patrones de relaciones autoritarias en los contactos entre los privilegiados y el resto.⁷² Una consecuencia es la enorme dificultad de los primeros para reconocer a los segundos como agentes igualmente autónomos y responsables. Esta dificultad, que el ojo atento puede descubrir de inmediato en estos países,⁷³ es un gran obstáculo para el logro de una ciudadanía plena. La desigualdad estructural es un problema en todas partes. Pero es más aguda en América Latina, una región que no sólo comparte con otras la pobreza generalizada, sino que también tiene la distribución del ingreso más desigual. Los derechos y garantías no están "simplemente allí"; deben ser ejercidos y defendidos contra tentaciones autoritarias permanentes, y para ello son cruciales las capacidades que la sociedad provee a sus miembros.

Deberíamos tener en cuenta que la ley, en su contenido y en su aplicación, es en buena medida (como el estado del que es parte) una con-

⁷¹ Sobre este debate el lector puede remitirse a O'Donnell 2004, Capítulo VI del presente libro, donde el autor enumera las dimensiones del estado democrático de derecho a partir de las cuales es posible analizar la efectividad de la agencia. Para una ampliación, ver también O'Donnell 2003a [N. de la E.]

⁷² Invito a realizar algunas observaciones no científicas pero relevantes: observar cualquier clase de interacción entre individuos en posiciones sociales bajas y altas en Costa Rica y Uruguay, y comparar esas interacciones con otras similares en otros países que tienen una tradición de profundas desigualdades. La actitud extremadamente deferente, casi servil, que se verá en estos últimos raramente se observa en los primeros. La Argentina es un caso de bastante igualdad en el pasado, similar a la de Costa Rica y Uruguay, que aún reverbera en esta clase de interacción; pero en contraste con los otros dos países, fue agudamente revertida en las dos últimas décadas. Para discusión de estas cuestiones, ver O'Donnell 1984b. (El texto referido, "¿Y a mí qué mierda me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil", fue incluido como Capítulo VI en O'Donnell 1997a [N. de la E.]).

⁷³ Ver Altimir 1999.

densación dinámica de relaciones de poder, no sólo una técnica racionalizada para ordenar las relaciones sociales. Si, por un lado, la pobreza y la desigualdad señalan el largo camino que debe recorrerse hacia la extensión de la ciudadanía civil y social, lo que acabo de decir acerca de la ley sugiere una luz de esperanza y una estrategia general. El punto es que ser portador de derechos formales, civiles o políticos es al menos potencialmente un aspecto de fortalecimiento (*empowerment*) de los individuos y sus asociaciones. Esto ha sido reconocido en todo el mundo en las innumerables luchas de sectores subordinados que han apuntado a la validación legal de los derechos que reclamaban. Con esto contribuyeron al proceso de intensa juridificación ya mencionado, e hicieron de la ley una condensación dinámica de las relaciones de poder en juego. A pesar de las críticas que los derechos formales han suscitado desde varios puntos de vista, parece claro que, cuando son conquistados y ejercidos, proporcionan una base valiosa para luchar por derechos más específicos y sustantivos.

Esto es así aunque ese mismo sistema legal sea el derecho de una sociedad capitalista y, como tal, estructure y garantice algunas relaciones sociales que son inherentemente desiguales. Sin embargo, independientemente de cuán desigual sea una relación dada, si ego puede hacer valer sus derechos civiles y políticos frente a otros, entonces controla capacidades que lo ayudan a protegerse a sí mismo y a proyectar hacia el futuro su propia capacidad para actuar, individual y colectivamente. Junto con las libertades políticas de la poliarquía, los derechos civiles son el principal apoyo para el pluralismo y la diversidad de la sociedad. En consecuencia, es equivocado pensar en el estado legal como si se encontrara en una relación de suma cero respecto de la sociedad, aun cuando en algunas situaciones esto pueda ser cierto en relación con el estado como conjunto de burocracias. Por el contrario, cuanto más se extiende el estado legal, generalmente mayor es su contribución al fortalecimiento y la independencia de la sociedad. A la inversa, la ineffectividad de los derechos civiles, sea bajo gobiernos autoritarios o bajo un estado legal débil, entorpece las capacidades que la ley nominalmente atribuye a todos.

Éste es el momento de recordar que los derechos civiles son básicamente libertades y garantías liberales clásicas. Esto conduce a una situación aparentemente paradójica: los casos latinoamericanos que he analizado pueden ser correctamente llamados democráticos en el sentido de que garantizan los derechos de participación que supone la poliarquía, pero prácticamente carecen de otro componente de las democracias existentes en el mundo altamente desarrollado, el liberal. Además, por razo-

nes que no puedo discutir aquí,⁷³ otro componente importante, el republicanismo, también es débil en estos casos.

Estas reflexiones^{*} plantean la que tal vez sea una tarea imprevista para la política democrática y progresista en América Latina: emprender luchas liberales por la efectividad de derechos civiles formales y universalistas para todos, aun si en los orígenes de la poliarquía, el liberalismo a veces (y a menudo en la historia de América Latina) actuó como freno de los impulsos democráticos. En las circunstancias contemporáneas de ésta y otras regiones del mundo, los impulsos democratizantes más promisorios pueden provenir de luchas por la extensión de la ciudadanía civil. Esto, por supuesto, tiene valor por sí mismo. Es también el camino para crear áreas de autofortalecimiento de los muchos que sufren de ciudadanía truncada. En el horizonte de esas esperanzas hay una sociedad mucho menos desigual, que por medio de la generalización del estado democrático de derecho se va volviendo una "sociedad decente", una sociedad en la cual, como expresara Margalit, "las instituciones no humillan a las personas"⁷⁴.

V.8 Observaciones finales

El lector ha tenido que sobrellevar conmigo la extrañeza de un léxico que habla de países que son democráticos *qua* poliarquías pero no son democráticos, o lo son de un modo muy incompleto, vistos desde el ángulo del estado legal; de casos a los que usualmente se denomina "democracias liberales" pero que son escasamente liberales; de regímenes que son democráticos a nivel nacional, pero que a veces no lo son en el plano subnacional; y de democracia en relación tanto con la faceta legal del estado como con el régimen. La razón de esta extrañeza es que nuestro vocabulario ha sido conformado por el restringido campo teórico resultante de los supuestos implícitos mencionados al comienzo y discutidos

⁷³ Discuto este tema en O'Donnell 1998, incluyendo sus implicancias en términos de accountability horizontal débil. (El artículo referido fue incluido como Capítulo II de este libro [N. de la E].)

* Se advierte al lector que algunos párrafos que precedían a éste en la versión original del texto fueron retirados debido a que el contenido de los mismos se encuentra desarrollado en otros capítulos de este libro. Al respecto, ver especialmente O'Donnell 1998 y 2001, Capítulos II y III de este volumen, sobre las consecuencias de la debilidad del componente republicano y liberal en las poliarquías latinoamericanas [N. de la E].

⁷⁴ Margalit 1996.

a lo largo de este capítulo. Pese a estas deficiencias, espero haber mostrado que los temas del estado, en especial del estado legal, y de la extensión efectiva de la ciudadanía civil y de la accountability deben ser considerados como una parte tan central de la problemática de la democracia como lo es el estudio de su régimen.

Creo que es en el contexto de los análisis y las cuestiones que he planteado aquí que deberían interpretarse algunos aspectos políticos de los ricos, fascinantes y, con frecuencia, justificadamente sombríos capítulos de este libro¹. Los países latinoamericanos a los que se refieren estos capítulos son en su mayoría poliarquías. Haber alcanzado esta condición es, por cierto, un progreso importante en relación con la arbitrariedad y la violencia de los sistemas autoritarios que, en muchos casos, precedieron a estas poliarquías. En este sentido específico, centrado en el régimen, no comparto la escasa disposición de algunos de nuestros autores en llamar a estos países "democracias", aunque prefiero denominarlos poliarquías o democracias políticas. Por otra parte, y como los mismos autores dejan claro, el logro de una democracia que incluya una más plena legalidad democrática es una necesidad urgente e importante (y de logro tal vez distante). Por otro lado, el hecho de que las luchas hacia este objetivo puedan fundarse en las libertades políticas de la poliarquía señala el potencial de este tipo de régimen, aun cuando esté dañado por una ciudadanía truncada y una accountability débil.

¹ El autor se refiere a los autores de los textos que fueron compilados en Méndez, O'Donnell y Pinheiro 2002 [N. de la E.]

Todos +
verecho

BO =

Teorías sobre instituciones débiles: lecciones del caso argentino¹

Steven Levitsky
María Victoria Murillo*

Este capítulo examina algunas lecciones teóricas del caso argentino buscando las causas y consecuencias de la debilidad institucional. Durante la última década los enfoques institucionalistas se han vuelto más dominantes en el campo de la política comparada. Este giro cobró impulso a fines de la Guerra Fría, lo cual derivó en que se adoptaran de manera extensa instituciones formales, democráticas y de mercado. La proliferación de nuevas constituciones, legislaturas, sistemas judiciales, bancos centrales, y sistemas electorales en el mundo en desarrollo y el pos-comunista crearon una oportunidad sin precedentes de aplicar a los nuevos casos las teorías institucionalistas existentes.

Sin embargo, los académicos también han señalado las importantes limitaciones inherentes al aplicar (directamente) a las democracias latinoamericanas teorías institucionalistas estadounidenses. (O'Donnell 1996, 2003; Weyland 2002; Helmke y Levitsky 2004; Munck 2004). Se preocupan en especial por el estrecho enfoque de esta literatura a las reglas formales. En gran parte de Latinoamérica, las reglas formales (y sin duda el estado de derecho en general) se hacen cumplir de manera irregular y, en algunos casos, se evaden por completo (O'Donnell 1993, 1999; Weyland 2002: 66-68). Las instituciones (e incluso los regímenes) son

* Para profundizar en los temas de este capítulo, ver el libro que sirvió de base al mismo: Levitsky y Murillo (2006).

† Steven Levitsky es Profesor Adjunto de Estudios Gubernamentales y sociales en la Universidad de Harvard y María Victoria Murillo es licenciada por la Universidad de Buenos Aires y se doctoró en Ciencia Política en la Universidad de Harvard.

asimismo mucho menos estables que en los países muy industrializados. En lugar de tener restricciones fijas o "dadas por sentado" muchas instituciones permanecen altamente cuestionadas (Munck 2004). Finalmente, la mayoría de "las reglas de juego" que le dan estructura a la vida política en Latinoamérica no son formales sino informales (O'Donnell 1996; Helmke y Levitsky 2004).

A partir del caso argentino, este capítulo reevalúa algunas de las suposiciones subyacentes de la reciente literatura sobre instituciones políticas. Sin dar por sentadas la capacidad y la estabilidad de las reglas formales, las tratamos como dimensiones sobre las cuales cada caso varía. Así buscamos refinar los planteamientos institucionalistas existentes para mejorar su utilidad en diferentes contextos incluyendo, pero no limitando, a gran parte de Latinoamérica donde las instituciones formales establecidas y eficaces son la excepción y no la regla.

El capítulo está organizado en cuatro secciones. La primera examina la discusión conceptual sobre instituciones débiles y la relevancia que éstas tienen para el estudio de Argentina y Latinoamérica. En la segunda sección se examinan las implicancias de esta distinción conceptual para construir teorías de política comparada. Las secciones tres y cuatro introducen hipótesis sobre las causas y consecuencias de las instituciones débiles.

El concepto de la debilidad institucional

Las instituciones fuertes son aquellas que se muestran estables y con capacidad para hacer cumplir sus reglas. Un gran punto de preocupación acerca de exportar teorías estadounidenses a las instituciones de Latinoamérica es que tales teorías dan por sentadas estas dimensiones. En sus dos variantes (la elección racional y la institucionalista histórica) el nuevo institucionalismo en las ciencias políticas se concentra principalmente en las instituciones formales, o en las que se basan en reglas escritas (Hall y Taylor 1996; Carey 2000). Los estudios en esta tradición tienden a igualar las reglas escritas con las instituciones, suponiendo al menos implícitamente que las reglas escritas o bien reflejan o generan expectativas compartidas sobre cómo los demás se comportarán. Tal conceptualización supone que las reglas formales son (1) cumplidas con el rigor suficiente para ser obedecidas siempre; y (2) lo suficientemente estables para que los actores desarrollen expectativas compartidas basadas en conductas pasadas. Es decir, que se presupone que las instituciones formales son instituciones fuertes. Estos presupuestos se sostienen relati-

vamente bien en Estados Unidos y otras democracias industriales avanzadas donde las instituciones políticas centrales son muy estables. La Constitución estadounidense y el régimen parlamentario de Gran Bretaña se han mantenido intactos durante siglos. Aunque cambien las reglas secundarias en estos países, los procesos subyacentes de elaboración de reglas son relativamente fijos. Asimismo, debido a la considerable capacidad estatal y al estado de derecho institucionalizado, procedimientos y reglas formales se cumplen amplia y sistemáticamente.

Presuponer instituciones estables no se aplica bien a Latinoamérica, ya que en gran parte de la región las reglas formales no son ni estables ni se cumplen eficazmente. Las reglas, en lugar de arraigarse y generar expectativas compartidas de conducta (y en muchos casos, también de los procesos de elaboración) cambian frecuentemente y, en la práctica, las reglas escritas existentes son cumplidas de manera irregular o esporádica. La inestabilidad institucional caracteriza gran parte de Latinoamérica desde hace mucho tiempo. Durante el siglo XIX, debido a prolongadas guerras civiles y frecuentes golpes militares, las constituciones fueron ignoradas, suspendidas, descartadas, y reescritas repetidamente. Por ejemplo, la primera constitución de Bolivia, escrita en 1826, "nunca fue cumplida totalmente" (Loveman 1993: 238) y se abolió a los tres años; también se desecharon rápidamente constituciones sucesivas en 1831 y 1834, y se promulgaron nuevas constituciones en 1839, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871, 1878 y 1880 (Loveman 1993: 239-260). Bolivia no era una excepción, ya que Venezuela y Ecuador experimentaron con nueve y once constituciones respectivamente durante el siglo XIX, y la República Dominicana pasó por 15 constituciones diferentes entre 1844 y 1896 (Loveman 1993: 141-56; 183-203, 370).

También encontramos una extendida falta de cumplimiento de las reglas en Latinoamérica. El incumplimiento suele ser desigual en diferentes territorios, clases sociales o grupos étnicos, permitiendo que en algunos casos las reglas sean violadas habitualmente (O'Donnell 1993, 1999). Por ejemplo, en Argentina, la garantía constitucional del nombramiento de por vida de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, formalmente en vigencia desde 1853, fue quebrantado en numerosas ocasiones en la segunda mitad del siglo XX. Prácticamente cada gobierno que llegó al poder a partir de 1945 (tanto civil como militar) nombró una Corte compuesta por jueces afines.

Aunque las instituciones políticas en Latinoamérica no son uniformemente débiles (del mismo modo que las instituciones estadounidenses no son uniformemente fuertes), estos ejemplos resaltan un punto

importante: la estabilidad institucional y la capacidad para hacer cumplir sus reglas no pueden darse por sentadas. Más bien, ellas deben tratarse como dimensiones según las cuales cada caso varía. Es decir, las instituciones pueden ser caracterizadas por diversos grados de cumplimiento y estabilidad.

El cuadro 1 une las dimensiones de cumplimiento y estabilidad y muestra cuatro tipos institucionales diferentes. El recuadro izquierdo superior de la figura corresponde a instituciones fuertes, es decir, que son estables y con capacidad para hacer cumplir sus reglas.² Son estos casos "puros" de fuerza institucional –caracterizados por una estrecha correspondencia entre reglas formales y conducta real– los que predominan en la literatura. Corresponden a esta categoría muchas instituciones políticas de Estados Unidos; en particular su Constitución. Aunque menos generalizadas, también pueden encontrarse instituciones fuertes en Argentina. Por ejemplo: las instituciones democráticas centrales del país, incluyendo las elecciones libres y periódicas, se cumplen y son estables desde 1983. Asimismo se cumplen algunos aspectos claves del sistema electoral, tales como el de listas de representación proporcional en las provincias, en el que las ramas provinciales de los partidos políticos postulan listas de candidatos para la Cámara de Diputados.³ Estas reglas electorales, que han permitido a los líderes provinciales ejercer una influencia enorme en el Congreso (Jones y Hwang, en Levitsky y Murillo 2006), se cumplieron con estabilidad después de 1983, incluso ante fuerte oposición política. Otro ejemplo son las reglas que delegan la responsabilidad de la recaudación impositiva provincial al gobierno central que se han implementado desde la década de 1930.

Cuadro 1: dos dimensiones de fuerza institucional

		Capacidad para hacer cumplir sus reglas	
		Alta	Baja
Estabilidad	Alta	Instituciones formales fuertes	Instituciones formales estables pero con poca capacidad para hacer cumplir sus reglas; Probable aparición de instituciones estables informales
	Baja	Instituciones formales inestables (pero que hacen cumplir las reglas)	Instituciones formales débiles

El cuadrante izquierdo inferior corresponde a instituciones que hacen cumplir las reglas pero son inestables. En estos casos, generalmente se cumple con las reglas escritas, pero éstas se modifican permanentemente. El resultado es que ninguna de las reglas de juego se arraiga y los actores no pueden desarrollar expectativas compartidas basadas en conductas pasadas. Estas instituciones inestables abundan en Argentina. Un ejemplo son las reglas que rigen la elección de presidente. En la segunda mitad del siglo XX el país cambió de un sistema plural con colegio electoral (1958, 1963) a un sistema de balotaje de segunda vuelta (1973), regresando a un sistema de pluralidad (1983) y más tarde a uno de balotaje modificado en el que el voto de segunda vuelta se hace si ningún candidato alcanza 40% de los votos⁴ (a partir de 1994). Una inestabilidad similar existe en las provincias, donde las reglas para las elecciones de gobernador (como también sobre cuantos períodos pueden ser reelectos en el cargo) se modifican permanentemente (Calvo et al 2001). Del mismo modo, continuamente desde los años treinta se renegocian las reglas y procedimientos que corresponden a la distribución de impuestos del gobierno federal a las provincias.

² En el lenguaje del institucionalismo de elección racional, las instituciones fuertes están en equilibrio porque la mayoría de los actores cumplen con ellas y no tienen incentivo para modificarlas.

³ Este sistema es conocido vulgarmente como lista sábana.

⁴ Este umbral se eleva a 45% si el margen de diferencia entre los dos primeros elegidos es de menos de 10%.

La esquina superior derecha del cuadro corresponde a instituciones formales que son estables, pero que no hacen cumplir las reglas; es decir, las reglas permanecen en los libros por largos períodos pero habitualmente se ignoran. Debido a la incapacidad o falta de voluntad de los actores del Estado para cumplir con las reglas, éstas son, en consecuencia, instituciones de "maquillaje". En estos casos, los actores políticos a menudo actúan siguiendo las reglas informales de juego. Un ejemplo es México posterior a la revolución, donde muchos aspectos de la constitución de 1917 (incluyendo las que prescribían elecciones justas y limitaciones estrictas a la autoridad presidencial) se ignoraron por décadas. Aunque las reglas del juego político en México eran relativamente estables después de los años treinta, éstas (incluyendo el célebre "dedazo" por el cual los presidentes personalmente seleccionaban a su sucesor) eran mayormente informales (Weldon 1997; Langston 2003). Un ejemplo argentino, que ya dimos, es la norma constitucional que asegura el puesto "de por vida" a los jueces, conservada religiosamente desde la Constitución de 1853, pero que sin embargo fue violada por casi todos los gobiernos civiles y militares a partir de los años cuarenta. Como demuestra Helmke, las élites argentinas adhirieron a una norma informal por la que comúnmente se espera que los gobiernos entrantes completen a su favor la Corte Suprema. Otro ejemplo son las elecciones internas del Partido Justicialista (PJ). Aunque las internas para candidatos presidenciales y líderes partidarios nacionales figuran en los estatutos del PJ desde 1987 y permanecen en los libros desde entonces, no hubo una sola elección para nombrar su Dirección Nacional entre 1987 y 2004, y solamente una vez, en 1988, hubo una elección interna competitiva de candidato presidencial.

Finalmente, el cuadrante inferior derecho corresponde a instituciones que no son estables ni cumplen con las reglas regularmente. En esta forma de debilidad institucional "pura" el acoplamiento entre las reglas formales y la conducta real es muy laxo: las reglas existen por escrito, pero en la práctica se hace poco para contener a los actores o moldear sus expectativas. Muchas constituciones latinoamericanas del siglo XIX entran en esta categoría. A diferencia de la constitución estadounidense, las latinoamericanas han sido burladas constantemente (de ahí el uso generalizado de "estados de excepción") y frecuentemente reemplazadas. Además, muchas instituciones argentinas reúnen inestabilidad y poca capacidad para hacer cumplir sus reglas. Un ejemplo son las que rigen los mandatos presidenciales. Entre 1928 y 2003, el precepto constitucional que mandaba que el presidente elegido cumpliera un único período

de seis años (que luego se redujo a cuatro) no se cumplió plenamente ni una sola vez. En 1930, 1962, 1966, 1976, 1989 y 2001 los presidentes elegidos no terminaron sus mandatos.⁵ Dos presidentes—Perón y Menem—completaron sus mandatos, pero impulsaron reformas en la Constitución para permitirse un segundo período. Otro ejemplo es el sistema tributario. Las leyes impositivas en Argentina se ignoran continuamente y, como resultado, prácticamente cada gobierno en los últimos años de historia argentina las ha modificado con el objetivo de mejorar su capacidad para hacer cumplir las reglas.

Incluso estos casos "puros" de debilidad institucional difieren de la ausencia de instituciones. Dado que ellas existen en el papel, aun las instituciones inestables o de débil capacidad para hacer cumplir sus reglas pueden guiar levemente las expectativas de los actores al proporcionar alguna señal sobre la conducta de los demás. Aun cuando sea poco probable que se cumplan las reglas escritas los actores deben por lo menos tomarlas en cuenta al desarrollar nuevas estrategias, en parte porque otros actores pueden llegar a cumplirlas. Ciertamente, las reglas que se subvierten de manera amplia pueden servir no obstante como punto de referencia, incluso ser una suerte de punto focal en el menú de opciones disponibles para los actores. Bajo las condiciones pensadas como "el estado de la naturaleza", cuando no hay reglas no existen esta guía ni puntos de referencia.

Las instituciones varían no sólo en su diseño sino también en su nivel de estabilidad y capacidad para hacer cumplir sus reglas. Cada uno de los modelos institucionales anteriormente descriptos pueden encontrarse tanto en Latinoamérica como en Estados Unidos y en democracias establecidas, aunque la particular combinación de tipos institucionales varía considerablemente en cada caso. Es más, contrariamente a las suposiciones de gran parte de la literatura (que considera que instituciones formales fuertes son las que producen resultados en "equilibrio", o estables) estos cuatro modelos pueden ser duraderos. Por ejemplo, los institucionalistas a menudo suponen que la falta de capacidad para hacer cumplir las reglas debilitará la estabilidad institucional. En otras palabras, si las reglas no se cumplen de manera estable (es decir, en equilibrio) no generarán expectativas compartidas, y por consiguiente se derumbarán.⁶ Sin embargo, algunas reglas formales perduran precisamen-

⁵ Nota del Traductor: En los primeros cuatro casos, la remoción se debió a golpes de Estado. En los últimos dos, a entregas anticipadas del poder—1989—o a la renuncia del presidente, 2001.

⁶ De acuerdo con esta lógica, al percibir los actores que el no cumplimiento probablemente quedará impune, es menos probable que sigan las reglas sostenidamente, lo cual erosiona las expectativas de conducta que generan las instituciones. Ver Laitin y Grief (2004) para una interpretación relativa aplicada a los cambios institucionales endógenos.

te porque no son cumplidas, como, por ejemplo, las reglas electorales de la posrevolución mexicana. Si las reglas se hubiesen cumplido rigurosamente, con elecciones libres de fraudes y otros abusos, es probable que se hubiera generado un intenso conflicto político que amenazara la estabilidad del régimen. En otras palabras, la extraordinaria estabilidad del régimen mexicano posterior a 1917 descansaba, en parte, en la falta de cumplimiento sistemático de elementos claves de la Constitución de 1917. Argentina ofrece un caso contrario. Después de un período de fraude electoral –de 1930 a 1943–, las leyes electorales argentinas fueron cumplidas en su mayoría, dado que hubo poco fraude o manipulación del escrutinio. Pero una consecuencia de este cumplimiento de las reglas fue la inestabilidad sostenida, ya que algunos actores poderosos a los que no les gustaban ciertos resultados electorales (generalmente victorias peronistas) decidían anular las elecciones por completo.

Implicancias teóricas

Las variaciones en la fuerza institucional formal tienen implicancias importantes para poder comprender cómo funcionan las instituciones. El hecho de que las instituciones sean fuertes o débiles afecta intensamente las expectativas de conducta de los actores. Dentro de un contexto de instituciones fuertes los actores pueden suponer que (1) otros operarán según las reglas, y (2) que las reglas perdurarán en un futuro previsible. Cuando se da un cambio institucional generalmente cambia de manera predecible y a través de procedimientos claramente definidos (es decir, legales o constitucionales). En tal contexto, la discreción de los actores en el corto plazo es relativamente bajo: el menú de opciones conductuales se limita a aquellas prescritas o permitidas por las reglas formales. Estas limitaciones reducen la incertidumbre de los actores. Dado que los actores creen que los demás están limitados por las reglas de igual manera, y que las reglas perdurarán, estos desarrollan expectativas establecidas sobre cómo se comportarán los demás, lo cual extiende los horizontes temporales y facilita la cooperación (O'Donnell 1994). Además, donde se espera que en un futuro previsible las instituciones persistan (y hagan cumplir las reglas), los actores probablemente las tomen con seriedad. Por consiguiente, invertirán tiempo y energía en cuestiones de diseño institucional, y una vez que las instituciones estén establecidas invertirán en las habilidades y organizaciones necesarias para lograr sus metas a través de esas instituciones (North 1990b: 364-5, Pierson 2000).

La debilidad institucional crea modelos de expectativas y conductas notablemente diferentes. Si las instituciones son débiles los actores no pueden suponer que otros obedecerán las reglas, o que las reglas persistirán en un futuro previsible. Las reglas (y los procesos con los que se crean las reglas) puede cambiar inesperada y fuertemente, y de modos anómalos. En este contexto, la discreción del actor con respecto a las reglas es mucho mayor. Los actores pueden optar por estrategias indicadas en las reglas, pero también pueden escoger entre las varias opciones extra-institucionales, lo cual resulta en una incertidumbre mayor.⁷ Al faltar reglas de juego estables y obligatorias los actores no pueden desarrollar expectativas basadas en conductas pasadas. Esta incertidumbre generalmente produce menores niveles de confianza y cooperación, y en plazos más cortos (O'Donnell 1994: 59). Por último, cuando las instituciones son débiles, los actores las tomarán menos seriamente. Si los políticos no esperan que las reglas de juego perduren o sean cumplidas es poco probable que inviertan en ellas.

Estas diferencias de expectativas en el actor tienen importantes implicancias para las teorías sobre las instituciones políticas. Estudios comparados de las instituciones políticas, que se concentran mayormente en las diferencias del diseño institucional formal, a menudo dan por sentado que hay una relación estrecha entre las reglas formales y las expectativas y conducta de los actores. Es decir, que ellos suponen que las restricciones formales pueden trazarse más o menos directamente sobre la acción estratégica. Sin embargo, cuando no se hacen cumplir sistemáticamente las reglas escritas se hace más problemático suponer que las instituciones formales le dan forma a los incentivos y al comportamiento de los actores (y por consiguiente que el diseño institucional tiene un efecto importante en los resultados políticos).

La existencia de variaciones en la fuerza institucional propone desafíos para varias áreas de investigación comparativa. Por ejemplo, las comparaciones transnacionales de instituciones deben lidiar con el hecho

⁷ La incertidumbre puede ser mayor en niveles medios y bajos de fuerza institucional. En los niveles más bajos de fuerza institucional cuando nadie espera que se cumplan las reglas, el resultado de no cumplimiento es estable y previsible. O sea, que los actores operan con una comprensión compartida que nadie juega según las reglas de juego. En cambio, a niveles de medianos a bajos de fuerza institucional el grado de previsibilidad es más bajo. Dado que las reglas formales son cumplidas al menos intermitentemente, y debido a que por lo menos algunos actores juegan según esas reglas, los actores no saben si regirá alguna regla en una instancia en particular, y si es así, cuál regla sería. Agradecemos a Kurt Weyland por habernos sugerido este punto.

que dos reglas formales que son idénticas por escrito pueden funcionar de manera diferente en la práctica. Los debates sobre arreglos constitucionales y sus efectos (tales como la literatura sobre presidencialismo versus parlamentarismo) raramente examinan las diferencias de fuerza institucional. No obstante, como han demostrado los estudios de presidencialismo en Latinoamérica, los controles constitucionales sobre los poderes ejecutivos apenas se hacen cumplir en muchos casos, y por consiguiente la autoridad real de los presidentes puede exceder holgadamente sus prerrogativas constitucionales (Hartlyn 1994; O'Donnell 1994; Weldon 1997). Estos casos de "hiperpresidencialismo" (Nino 1996) no pueden atribuirse estrictamente al diseño constitucional: también son producto de la debilidad institucional.

La variación de fuerza institucional también es importante para la investigación sobre diseminación institucional. Mucha de esta literatura supone que los arreglos institucionales formales tendrán un efecto uniforme en todos los casos.⁸ Sin embargo, varios estudios recientes han demostrado que las reglas escritas funcionan de manera bastante diferente cuando se diseminan en diferentes países, en parte debido a la variación de grado con el cual las reglas se cumplen realmente (Kopstein y Reilly 2000; Mukand y Rodrik 2002). De hecho, las élites pueden importar instituciones formales sin ninguna intención de cumplir con sus reglas.⁹

Las variaciones en la fuerza institucional también son fundamentales para las investigaciones sobre el diseño institucional. A menudo las teorías de diseño institucional presuponen que los actores operan con perspectivas de largo plazo, es decir que los actores esperan que las reglas que ellos crearon tanto superen como restrinjan conductas futuras (Moe 1990; Geddes 1994, 1996). Basándose en estas suposiciones, los académicos han demostrado que la competencia política puede inducir a los políticos a crear instituciones autárquicas para reprimir a sus rivales, como también para impedirles que reviertan ciertas políticas, cuando ellos están en el poder (Moe 1990).¹⁰ Por ejemplo, en Chile, el gobierno de Pinochet creó una nueva Constitución, un Banco Central autónomo y

otras instituciones autárquicas, con la clara intención de limitar a sus sucesores democráticos (Boylan 2001). Pero los políticos que esperan que las instituciones no perduren tienden a comportarse de manera muy diferente. Así, los militares argentinos, que seguramente tenían menos confianza en la durabilidad de sus propias instituciones, no se esmeraron en diseñar reglas para el período de posttransición. Lejos de crear una nueva constitución o instituciones económicas autárquicas, los militares buscaron en cambio negociar un pacto informal con sus probables sucesores del peronismo que asegurara su protección para cuando dejaran el poder. No fue hasta que ese pacto se demostró imposible que el gobierno militar decretó una amnistía para autoprotegerse de futuras acciones jurídicas (Munck 1998: 155-56), y, como los militares podrían haberse imaginado, esta ley fue derogada de inmediato por el gobierno de Alfonsín.

Del mismo modo, los académicos que tratan a las instituciones como mecanismos de "compromiso creíbles" (North y Weingast 1989; Shiepsle 1991) argumentan que los actores crean instituciones para obligarse en el corto plazo a obtener ganancias de largo plazo que sean mutuamente beneficiosas. Así, el poder ejecutivo puede delegar autoridad en el parlamento y en la corte suprema de justicia para comprometerlos a no expropiar las ganancias del sector privado de modo de incrementar su credibilidad y su ingreso fiscal (North y Weingast 1989). Estas teorías de auto control por parte de los poderes ejecutivos dan por sentado la existencia de un contexto institucional estable en el cual los actores esperan que las reglas que ellos crean sean cumplidas y perduren en el tiempo. Sin embargo, si las perspectivas temporales de los políticos son cortas y no esperan que las instituciones que crearon perduren, es menos probable que las diseñen con miras a establecer su credibilidad y es más probable que maximicen su criterio y poder en el corto plazo. Esta dinámica se ve en la Bolivia del siglo XIX. Entre 1825 y 1899, "todos los presidentes bolivianos lidiaron con alzamientos e intentos de golpe de estado; varios fueron asesinados en sus funciones, [...] y casi ninguno pudo terminar su mandato". En este contexto de extrema inestabilidad los presidentes estaban poco interesados en establecer mecanismos de compromiso creíbles, y prefirieron maximizar los recursos de poder de corto plazo (Loveman 1993:235). De esta manera, aunque el general José Miguel Velasco diseñó una constitución liberal en 1839 en la cual se limitaban el poder ejecutivo y el militar, él "no pudo implementar [...] la Constitución ni consolidar a su gobierno" antes de ser derrocado por una sublevación armada. Su sucesor, José Ballivián, redactó una nueva Constitución que creó una

⁸ Ver, por ejemplo, el índice de liberalización de Lora (2001) que mide la diseminación de reformas de mercado en Latinoamérica.

⁹ Según Weyland (2004), los funcionarios públicos a veces adoptan instituciones formales simplemente para demostrar su "modernidad".

¹⁰ Para ver sus aplicaciones a Latinoamérica, ver Geddes (1994); Boylan (2001); Schamis (2001) y Bill Chávez (2003).

"presidencia omnipotente", proveyó al ejecutivo con extensos recursos de clientelismo y extendió el período presidencial a ocho años (Loveman 1993: 242-5). Sin ningún interés en crear mecanismos de compromiso creíble de largo plazo, Ballivián diseñó una Constitución que maximizaba su acceso de corto plazo a los recursos del poder.

Por último, la debilidad institucional también tiene importantes consecuencias para las teorías del desarrollo institucional. Recientes investigaciones sobre el rol de la path dependence han demostrado que las instituciones políticas frecuentemente son propensas a "retornos crecientes" (Pierson 2000b). De acuerdo con Pierson, las instituciones alientan a individuos y organizaciones a invertir en habilidades especializadas, a profundizar relaciones con otros individuos y organizaciones, y a desarrollar identidades políticas y sociales particulares. Estas actividades aumentan el atractivo de los arreglos institucionales existentes relacionados con alternativas hipotéticas. Cuando los actores toman compromisos basados en políticas e instituciones existentes el costo de salir de estos arreglos pre establecidos aumenta notablemente. (2000a: 259).

Cuando se acumulan las inversiones vinculadas a las instituciones existentes, en lugar de apostar a otras alternativas, los actores desarrollan un fuerte interés especial en los arreglos institucionales existentes y, también, adquieren habilidades y recursos necesarios para defenderlos (North 1990b: 364-65). En consecuencia se hace cada vez más difícil revertir el curso. Estos mecanismos de retroalimentación dan cuenta de la persistencia de legados institucionales y de la relativa estabilidad de muchas instituciones.

No obstante, si los actores no esperan que las instituciones perduren o hagan cumplir sus reglas son menos propensos a invertir en habilidades u organizaciones que sean apropiadas a ellas, y por lo tanto es menos probable que tomen interés en estas instituciones. En tales casos se pueden revertir decisiones institucionales anteriores con relativa facilidad. A modo de ejemplo, durante su presidencia y posteriormente, cuando su exilio, continuamente Perón reorganizó desde arriba el partido que había creado. Entre la fundación del peronismo en 1945 y la muerte de Perón, en 1974, ninguna estructura de conducción partidaria se mantuvo por más de algunos años. Dado que la organización podía ser desintegrada y recreada de la nada a cada momento, los peronistas aprendieron que en vez de invertir en la organización partidaria convenía mejorar las relaciones personales con Perón. Esto dio como resultado que hubiera pocos intereses especiales conectados a la burocracia partidaria. Nunca

hubo un efecto permanente que fijara esas instituciones, y a lo largo de la segunda mitad del siglo XX el costo de revertir el curso y reorganizar completamente el partido se mantuvo bajo.

Por lo tanto, la poca estabilidad y el incumplimiento de las reglas afectan a largo plazo la manera en que las instituciones le dan forma a las expectativas y comportamientos de los actores. Dado que la mayor parte de las políticas aplicadas en los países en desarrollo son más parecidas a las descriptas para la Argentina (con su abundancia de instituciones débiles) que a las existentes en los Estados Unidos (en donde muchas instituciones políticas son excepcionalmente fuertes), es esencial que los académicos comiencen a refinar las teorías sobre las instituciones de modo que puedan aplicarse útilmente a un rango mayor de casos.

Las secciones a continuación toman el paso inicial en ese sentido, utilizando el caso argentino para desarrollar hipótesis sobre las consecuencias y causas de instituciones débiles.

Las consecuencias de la debilidad institucional

La debilidad institucional entendida como la ausencia de estabilidad y/o capacidad para hacer cumplir las reglas puede generar resultados o comportamientos políticos que difieran de los que se esperan de las reglas formales. Partiendo de este análisis la siguiente sección plantea cuatro hipótesis iniciales sobre los efectos de la debilidad institucional.

Problemas de coordinación

La debilidad institucional crea severos problemas de coordinación entre actores políticos y económicos. La ausencia de reglas de juego estable y obligatorias acrecienta la incertidumbre de los actores con respecto al comportamiento de los demás. Dado que los actores no tienen la seguridad de que las reglas existentes permanezcan, sus perspectivas temporales serán más breves. Pueden tener incentivos para desertar anticipándose a la aparición de posibles nuevas reglas, lo que pueden preferir antes de quedar como tontos jugando con las reglas anteriores. Y debido a que no se cumplen las reglas sistemáticamente, los actores desarrollan expectativas de que otros no siempre las cumplirán. Dentro de una dinámica que se asemeja a un toma y daca al revés (Axelrod 1984) es más probable que los actores que pueden desertar sin sanciones lo hagan nuevamente, haciendo que la cooperación sea cada vez más difícil de sostener (Nino 1992).

Como ilustra el caso argentino, los problemas de coordinación causados por la ausencia de reglas estables y obligatorias pueden tener un abanico de efectos nocivos, tanto en lo político como en lo económico. Los costos políticos de una falla de coordinación se ven claramente en la respuesta del peronismo a la crisis de 2001 y 2002. El PJ tiene de larga data una falta de reglas obligatorias para asegurar la cooperación y disciplina internas; cuando la renuncia del presidente De la Rúa generó incertidumbre, la desconfianza interna en el partido y sus conflictos sin mediación los sumieron en el caos. Una total falta de cooperación y disciplina entre los líderes del partido contribuyó al colapso de la presidencia interina de Adolfo Rodríguez Saá (después de sólo una semana) en 2001. Y eso llevó al peronismo al borde de una hecatombe en 2002. Con el partido en un estado de virtual anarquía, el conflicto entre el presidente Duhalde y el ex presidente Menem antes de las elecciones presidenciales del 2003 trascendió los canales institucionales. Los líderes del partido primero ignoraron y luego rechazaron el sistema formal de internas partidarias para la elección de candidatos. Puesto que carecían de mecanismos para establecer reglas de nominación que lograran un cumplimiento generalizado (varios candidatos amenazaron con desertar y postularse fuera del partido), los líderes del PJ fueron obligados a abandonar por completo el proceso de nominación y permitir que tres peronistas se postularan separadamente en las elecciones nacionales. Debido a que esta solución dividía el voto partidario entre tres candidatos, la ineptitud del peronismo para resolver sus conflictos internos pudo poner en riesgo su victoria.¹¹

Los problemas de coordinación también tuvieron severas consecuencias para las políticas públicas. La continua inestabilidad institucional en Argentina ha impedido que se forjen acuerdos intertemporales, lo que ha limitado la cooperación y fomentado la desconfianza entre líderes políticos clave, tales como presidentes, legisladores, gobernadores y grupos de interés. Como resultado los actores políticos y económicos operan con límites de tiempo extremadamente cortos, y generalmente no buscan establecer arreglos políticos que perduren en el tiempo. Debido a que las reglas formales no son lo suficientemente creíbles para asegurar acuerdos intertemporales, los actores políticos tienden a cambiar políticas en pos

¹¹ Nota del Traductor: Los candidatos que más se aproximaron a poner en riesgo el triunfo de los representantes del peronismo en esa elección fueron Ricardo López Murphy y Elisa Carrió. Ambos, sin embargo, estuvieron finalmente lejos de acceder al balotaje.

de objetivos de corto plazo cuando se les da la oportunidad. El resultado ha sido la reiteración de oscilaciones políticas, algunas de largo alcance, lo que de acuerdo con Spiller y Tommasi, es una de las causas más importantes del pobre desempeño económico durante gran parte del siglo XX.

2) La búsqueda de soluciones en políticas rígidas

Relacionada con la anterior, una segunda hipótesis es que la debilidad institucional crea incentivos para que los actores adopten arreglos de políticas muy rígidas, para poder superar los problemas de credibilidad generados por fracasos institucionales pasados. En los casos en que gobiernos anteriores abandonaron continuamente las reglas establecidas por ellos mismos o por sus predecesores, los nuevos gobiernos tendrán muchas dificultades en convencer a los actores políticos y económicos de que esta vez jugarán según las reglas. Para en este contexto lograr credibilidad los gobiernos intentan crear reglas y procedimientos rígidos que los obliguen fuertemente en sus decisiones de política pública, reglas muy difíciles de "desanudar". En otras palabras, para asegurarles a los actores políticos y económicos que no serán perjudicados por decisiones sobre políticas públicas, los gobiernos crean procedimientos que aseguran ciertos resultados y son muy costosos de cambiar. Aunque estos arreglos tan rígidos tienden a crear externalidades negativas en otras áreas, la voluntad del gobierno de pagar estos costos suele ser esencial para la credibilidad de los arreglos. Así, los mecanismos de "hipercompromiso" pueden generar credibilidad en el corto plazo, pero lo hacen frecuentemente a costa de reducir la capacidad de los funcionarios públicos para adaptarse a condiciones cambiantes de política o economía.

La Ley de Convertibilidad es un ejemplo de este tipo de "hipercompromiso": fue diseñada para remediar una severa brecha de credibilidad del gobierno ante los inversores, acreedores y ciudadanos argentinos luego de años de inestabilidad de la política macroeconómica. La ley ataba las manos del gobierno en materia de política monetaria y cambiaria, fijando rígidamente un resultado deseado (la paridad cambiaria con el dólar) para obtener la confianza de actores descreídos. El sistema fue extremadamente difícil de cambiar. Dado que sólo la acción (pública) legislativa podía terminar con la Convertibilidad, el sistema no se podía alterar sin riesgo de comenzar una corrida de la moneda (con posibles consecuencias hiperinflacionarias) (Starr 1997). La convertibilidad generó importantes externalidades negativas en otras áreas de las políticas públicas, particularmente la pérdida de competitividad en el plano co-

mercial, lo que no impidió que el gobierno la utilizara como señal de su "hipercompromiso". Las rigideces de la Convertibilidad colaboraron para restaurar la confianza de inversores y acreedores en el corto plazo, pero dejó al gobierno argentino sin las herramientas macroeconómicas para responder al empeoramiento económico posterior a 1998, con consecuencias devastadoras (Galiani, Heymann y Tommasi 2003).

La fluidez institucional y la capacidad para un rápido cambio

Una tercera hipótesis es que la inestabilidad institucional puede facilitar el cambio. Las instituciones estables tienden a inhibir tanto el cambio rápido como el de largo alcance (Huntington 1968; Zucker 1977; Schedler 1995). Esto restringe las opciones disponibles, estabiliza las expectativas de los actores y convierte en rutinario cierto comportamiento, de manera que se fortalecen los patrones existentes y se anulan las alternativas radicales. Las propuestas de cambio radical tienden a enfrentarse con una efectiva y generalizada resistencia porque las inversiones vinculadas a las instituciones existentes le dan a los actores un interés en las mismas y mayor capacidad para defenderlas. Así, las instituciones fuertes tienden a ser "pegajosas", en el sentido de que no cambian tan rápidamente como la distribución de poder y de las preferencias subyacentes. En el mejor de los casos, los cambios tienden a ser lentos y paso a paso.

En contraste, las instituciones débiles son más abiertas a cambios rápidos o de gran alcance. Cuando las reglas no son cumplidas sistemáticamente las opciones de los actores no son circumscripciones a un conjunto de opciones estables y acotadas, sino que tienen un menú más amplio de opciones estratégicas a su disposición. Pueden elegir entre opciones prescriptas por las reglas formales (por ejemplo A, B o C), pero pueden también elegir opciones que violan las reglas (por ejemplo D o E), o bien intentar cambiar las reglas para crear nuevas opciones. Asimismo, pocas reglas son reforzadas por intereses especiales poderosos. De ahí que las instituciones débiles tiendan a ser altamente fluidas. En lugar de ser lento y paulatino, el cambio es a menudo rápido y extenso.

Aunque la fluidez crea incertidumbre y desorden, también es fuente de flexibilidad e innovación. Esta flexibilidad puede mejorar la capacidad de una organización o régimen para adaptarse durante una crisis. Las reglas de juego estables y efectivas limitan la velocidad y, a veces, también el grado de adaptación de las organizaciones a las commociones externas. En un marco institucional altamente estable los tomadores de

decisiones tienden a considerar un número menor de alternativas estratégicas (Nelson y Winter 1982: 74-83) que posiblemente sean inapropiadas para una instancia de crisis. Incluso cuando los líderes conciben estrategias viables de adaptación, las rutinas establecidas y las reglas de decisión pueden limitar su capacidad de implementarlas. En cambio, las instituciones inestables dan mayor espacio para maniobrar en el proceso de buscar y llevar a cabo estrategias de adaptación. Esta adaptación rápida se vio en la transformación del peronismo en la década de 1990. Como argumenta Levitsky, la flexibilidad generada por la estructura partidaria débilmente institucionalizada facilitó su transformación entre fines de los años ochenta y principios de los noventa, cuando se modificó un partido que era populista y de base obrera en un vehículo de implementación de profundas reformas pro-mercado. Estos cambios programáticos rápidos y de largo alcance le permitieron al PJ sobrevivir como una fuerza política importante durante la era neoliberal. La fluidez interna del PJ también le permitió adaptarse a la crisis política y económica de 2001 y 2002, cuando el partido desechó el programa y liderazgo menemistas y los cambió por una orientación más progresista con Néstor Kirchner.

Respuestas informales a la debilidad institucional formal

Por último, la debilidad institucional crea incentivos para que los actores políticos persigan sus objetivos a través de canales informales. En algunos casos sus estrategias informales adhieren a (o evolucionan en) reglas y procedimientos alternativos que, aunque tácitos, son ampliamente conocidos, aceptados y cumplidos. Estas instituciones informales frecuentemente sirven como guía respecto de cómo comportarse en un contexto en el que las reglas formales no son cumplidas (Helmke y Levitsky 2003).¹² A modo de ejemplo, la violación de la garantía constitucional del ejercicio vitalicio del cargo de juez ha sido habitual desde la década de 1940: la mayoría de los gobiernos civiles y militares removían a los jueces adversos y los reemplazaban con jueces aliados. Tan frecuentemente se cambiaba la Corte Suprema de Justicia en cada cambio de gobierno que sus jueces lo esperaban y lo daban prácticamente por he-

¹² Por ejemplo, la falta de cumplimiento de las reglas de tránsito en Argentina ha resultado en una norma generalizada que nadie se detenga ante una señal de PARE. Por lo tanto, cuando un extranjero se detiene ante ella puede causar un accidente porque ningún conductor esperaría un comportamiento de cumplimiento de las normas formales.

cho. Estas expectativas generaron un patrón de conducta distinto e informal. Así, Helmke encuentra un patrón de "deserción estratégica" en el que los jueces apoyan al ejecutivo mientras que su retención del poder es firme, pero en cuanto se percibe que el gobierno está por caer los jueces tienden a desertar y a emitir fallos alineados con el sucesor esperado.

Otro ejemplo puede tomarse de un trabajo de Peruzzotti sobre la protesta ciudadana durante y después de los noventa. De acuerdo con Peruzzotti, gran parte de esta protesta puede considerarse una respuesta de "la sociedad" al fracaso del Estado en hacer cumplir la ley. Así, el fracaso repetido del poder judicial argentino y otras instituciones democráticas formales para controlar abusos del Estado (o responsabilizar a sus funcionarios por estos abusos) creó el incentivo para las organizaciones cívicas y los medios para que se movilicen en busca de esos fines. Cuando los ciudadanos aprendieron que podían efectivamente castigar a los funcionarios del Estado a través de la protesta y la exposición en los medios se dio un patrón semi institucionalizado de "accountability social".¹³ Resta investigar si la protesta cívica puede reemplazar a las instituciones formales de *accountability horizontal* o si ayuda a fortalecer estas instituciones.

Los orígenes de la debilidad institucional

El problema de cómo dilucidar la fuerza institucional ha recibido relativamente poca atención de los académicos, mayormente debido a que la literatura lo da por sentado. Sin embargo, el grado de estabilidad y capacidad para hacer cumplir las reglas escritas varía considerablemente. Esta variación requiere de una explicación. En esta sección final utilizamos el caso argentino para desarrollar algunas hipótesis sobre las causas de fortaleza y debilidad institucional. Examinamos principalmente: (1) orígenes institucionales, particularmente las intenciones de los actores y la existencia (o falta de ella) de un equilibrio inicial, y (2) el rol del tiempo en la creación de expectativas de estabilidad y, en consecuencia, la forma de fomentar la inversión en las instituciones.

La creación de instituciones débiles

Como se remarcó anteriormente, gran parte de la literatura institucionalista en la ciencia política asocia la creación de instituciones formales

¹³ Ver también Simulovitz y Peruzzotti (2003).

con la aparición de instituciones estables y efectivas. Es decir, se presupone que los actores con voluntad y capacidad de crear reglas formales también tienen la capacidad y voluntad de hacerlas cumplir. Una vez que se ponen por escrito, se presupone que las reglas están en equilibrio, que son aceptadas por todos los actores con poder suficiente para desafiarlas o son impuestas con éxito por un grupo de actores sobre otro.¹⁴

Por otra parte, las instituciones formales pueden "nacer débiles". Esto puede ocurrir tanto de manera intencional como no intencional por una variedad de razones. Primeramente, los actores pueden no haber querido crear instituciones fuertes.¹⁵ La literatura de isomorfismo institucional ha demostrado (Meyer y Rowan 1991) que es posible que los actores creen reglas formales porque esto se ve públicamente o internacionalmente correcto y no porque vayan a utilizarlas. De hecho, muchas de estas instituciones son poco más que "cortinas de humo" creadas por élites estatales que en realidad no tienen intenciones de hacerlas cumplir (Weyland 2004).¹⁶ Estas instituciones pueden estar en equilibrio, pero muchas veces es un equilibrio basado en las expectativas compartidas de que las reglas no serán cumplidas.

Los actores también pueden crear reglas formales que no esperan que perduren. Por ejemplo, pueden crear reglas formales sólo como un medio coyuntural de demostrar su fuerza o de debilitar a su oponente durante períodos de conflicto político. Aunque pueden ser cumplidas inicialmente, estas reglas a veces tienen poca utilidad (incluso para sus creadores) más allá de la tarea inicial. Por ejemplo, dirigentes peronistas continuamente emplean reformas de estatutos como armas coyunturales en luchas de poder intestinas, muchas veces insertando cláusulas que

¹⁴ Aunque los académicos no están de acuerdo sobre la naturaleza del equilibrio subyacente, mientras que algunos ponen énfasis en las bases cooperativas o contractuales (Shepsle 1986) y otros en el rol del poder y la coerción (Knight 1992; Thelen y Steinmo 1992), convergen en la suposición que ese equilibrio existe. Ninguno de los dos enfoques teóricos concede la posibilidad de que las instituciones formales puedan ser diseñadas por escrito pero fallan en permanecer o en lograr cumplimiento efectivo. Se puede ver en Jones-Luong y Weingthal (2004) una discusión profunda de ambos puntos de vista sobre los orígenes institucionales.

¹⁵ Agradecemos a Pauline Jones-Luong por haber resaltado este punto.

¹⁶ Por ejemplo, durante su segundo mandato presidencial Menem respondió a acusaciones de corrupción creando la Comisión Nacional de Ética Pública. Pero seguramente fue creada con la intención de ser una "cortina de humo". No sólo que la Comisión no investigó las acusaciones de corrupción hechas por los medios sino que se negó a hacer pública la declaración del patrimonio del presidente Menem, en violación directa de sus propias reglas. Ver Clarín 1 de Septiembre de 1998.

estipulan que las reglas se emplearán "por esta única vez". De esta manera en el 2002, los aliados de Eduardo Duhalde, para debilitar a Carlos Menem, el entonces presidente, pusieron en marcha reformas "temporarias" a los estatutos del PJ que suprimían la interna partidaria para presidente (que Menem probablemente hubiera ganado) y crearon una "comisión de acción política" paralela que le usurpó el poder al Consejo Nacional liderado por Menem.

Asimismo los actores pueden crear instituciones formales con la intención de que sean fuertes pero sin embargo, fallan en sostenerlas o hacer cumplir sus reglas. Las reglas recientemente creadas tal vez no puedan lograr el equilibrio, o sea, ser aceptadas por o impuestas con éxito sobre todos los actores con poder suficiente para desafiarlas seriamente. Por ejemplo, las reglas formales pueden ser creadas por actores que temporalmente controlan a los organismos que crean las reglas (particularmente las ramas ejecutiva o legislativa), pero carecen de poder para hacer que esas reglas sean obligatorias para todos los actores. Dicho de otro modo, los diseñadores institucionales tienen capacidad para crear reglas, pero su autoridad es demasiado limitada o muy tenue para hacerlas cumplir sistemáticamente o asegurar que perduren lo suficiente para dar forma a las expectativas de los actores. Esta situación puede darse, por ejemplo, cuando los civiles electos toman el poder, pero el poder "real" lo tiene los militares o las autoridades religiosas (Guatemala en los años ochenta, Irán pos-revolucionario). Así puede darse el caso de que los diseñadores institucionales en el momento de hacer las reglas no incluyan en el consenso a ciertos actores con poder, pero que tampoco los derroten definitivamente. En estos casos los grupos excluidos probablemente subvientan y, de ser posible, eliminan las reglas a través de un golpe de Estado o presionando detrás de escena no bien tengan la posibilidad de hacerlo. En tal contexto los actores asignarán de inmediato una probabilidad menor a las expectativas de que los demás sostengan y cumplan las nuevas reglas, lo que puede animarlos a desertar y tratar de cambiar el status quo.

La Argentina ha fracasado repetidas veces en lograr un equilibrio vía consenso o imposición. A lo largo de gran parte del siglo XX los gobiernos militares y civiles intentaron, pero no pudieron, imponer reglas y regímenes que excluyeran actores poderosos. Por ejemplo, el primer gobierno peronista impuso en 1949 una nueva Constitución sin incorporar en su gestión a la Unión Cívica Radical (UCR), a conservadores o partidarios de otras fuerzas políticas. Esta falta de consenso erosionó su legitimidad e hizo que algunas instituciones alternativas fueran tanto im-

nables como deseables para los actores excluidos. De ahí que a pesar de las mayoría electoral de Perón sus oponentes (muchos de los cuales todavía conservaban amplio poder) nunca aceptaran las nuevas reglas de juego, y cuando Perón fue derrocado en 1955 la Constitución de 1949 fue rápida y fácilmente desechada.¹⁷ Las décadas que siguieron al derrocamiento de Perón se caracterizaron por una parálisis en la que ningún grupo pudo lograr un triunfo definitivo; los actores políticos más importantes no podían llegar a un acuerdo básico sobre las institucionales centrales. Los intentos, tanto electorales (1957 y 1966) como militares (1966 y 1972) de imponer regímenes que excluyeran al peronismo fracasaron, porque el peronismo y los trabajadores utilizaban su gran poder electoral y de movilización para hacer que esos regímenes fueran insostenibles (O'Donnell 1973, 1988; Cavarozzi 1987, McGuire 1997). Por varias décadas los gobiernos crearon reglas formales sin forjar un consenso en torno a ellas, y sin lograr obligar a cumplirlas a otros actores con poder. Como resultado, muchas de estas reglas no sobrevivieron más que a un solo gobierno.

Tiempos, expectativas del actor, e inversión en las instituciones existentes

Las variaciones en la fuerza institucional también son afectadas por el tiempo.¹⁸ Cuando los arreglos institucionales permanecen (y son cumplidos) en el tiempo, sobreviviendo a repetidas crisis y cambios de gobierno, los actores desarrollan expectativas de estabilidad. Estas expectativas los incitan a invertir en las instituciones existentes. Así, los actores que esperan que las instituciones permanezcan desarrollarán habilidades, tecnologías y organizaciones que serán apropiadas a esas instituciones (North 1990a, 1990b; Pierson 2000). Cuando estas inversiones específicas a los activos se acumulan en el tiempo los arreglos existentes se hacen más atractivos que otras opciones, y elevan así el costo del cambio institucional. Es decir, que los actores adquieren un interés especial en la continuidad institucional. Estos "retornos crecientes" crean una dinámica

¹⁷ En cambio las constituciones de 1853 y 1994 fueron más estables, aún cuando no fueran siempre cumplidas. La Constitución de 1853 fue impuesta a todas las provincias después de una victoria militar, y la reforma de 1994 se logró a través de un consenso, después de un acuerdo negociado entre los dirigentes del PJ y la UCR (Acuña 1994).

¹⁸ Con respecto al rol del tiempo en el desarrollo institucional, ver especialmente Pierson (en prensa).

de *path dependence*: un período inicial de persistencia institucional crea expectativas de estabilidad, lo cual induce a los actores a invertir en esas instituciones. Las inversiones específicas en esos activos aumentan la resistencia de las instituciones al incrementar el costo del cambio, y esto refuerza aún más las expectativas de estabilidad. El resultado es un ciclo virtuoso en el cual las expectativas de estabilidad refuerzan los arreglos institucionales existentes.

Pero estos ciclos virtuosos no ocurren invariablemente. Donde las instituciones formales son repetidamente eliminadas y/o dejadas sin efecto es poco probable que exista el efecto *path dependent* delineado anteriormente, y en esos casos los actores desarrollarán expectativas de debilidad institucional. En consecuencia es menos probable que inviertan en esas instituciones o desarrollen habilidades y tecnologías apropiadas. Al no haber retorno creciente el costo de dejar sin efecto las reglas será bajo. Dado que los actores saben que es probable que las nuevas instituciones no perduren tendrán menos intereses especiales en ellas. Y como saben que las nuevas reglas probablemente no se harán cumplir, les despiertan menos temor. El resultado es un ciclo vicioso en el que los actores constantemente esperan (y por lo tanto contribuyen con) la muerte institucional.

Los patrones de debilidad institucional pueden ser reforzados por el hecho de que los actores invierten en las habilidades y tecnologías correspondientes a un ambiente de inestabilidad institucional, o a reglas de juego informales alternativas. En un contexto de continua inestabilidad del régimen, por ejemplo, los actores pueden decidir no invertir en partidos políticos y habilidades legislativas (los que son útiles sólo en contextos democráticos) y en su lugar desarrollar habilidades (capacidad insurreccional), recursos (redes clandestinas y otras organizaciones no partidarias) y relaciones (con la iglesia, con militares o con fuerzas extranjeras) que incrementan su capacidad de operación en diferentes regímenes. Estas inversiones pueden brindarles a los actores un interés en la política no institucional que sólo reforzará los patrones existentes de debilidad.

Así como la estabilidad institucional puede ser auto sostenida, entonces, también se refuerza la fluidez institucional. Si los actores comienzan a esperar que las instituciones formales no perduren ni sean efectivas no invertirán en ellas. De ello resulta que el costo de subvertirlas o reemplazarlas permanecerá bajo incrementando la probabilidad de que haya más cambios, así como también refuerza las expectativas de debilidad institucional. Aunque estos períodos iniciales de fracaso institucional pueden

ser producto de circunstancias históricas contingentes (incluso simple mala suerte), pueden colaborar para que un sistema político entre en un largo camino de debilidad institucional.

La Argentina recorrió el camino de la inestabilidad institucional luego de la depresión de los años treinta y la incorporación a la política de la clase trabajadora. Las décadas de inestabilidad en el régimen (en el que no sólo las reglas sino también los procesos de creación de las reglas fueron repetidamente desecharados) tuvieron un fuerte efecto sobre las expectativas de los actores. Debido a los frecuentes colapsos, suspensiones o purgas de las instituciones importantes, como la Constitución, el Congreso y la Corte Suprema la Argentina no pudo desarrollar expectativas estables en torno de muchas de las reglas del juego político del país. En cambio, se desarrollaron expectativas de inestabilidad. Al apostar a que las instituciones serían reemplazadas o purgadas con cada cambio de gobierno o régimen, los actores políticos y económicos no las tomaban en serio ni invertían en ellas. Como resultado, pocos tenían intereses en algún arreglo institucional en particular. De hecho muchos actores poderosos (incluyendo a los sindicatos peronistas, las élites económicas y a los políticos conservadores) invertían poco en instituciones electorales, legislativas u otras instituciones democráticas, y en cambio desarrollaron habilidades, organizaciones y relaciones (en particular con los militares) que los ayudaron a sobrevivir en un contexto de inestabilidad de régimen.¹⁹ En consecuencia, para un gran número de instituciones el costo de cambiar las reglas se mantuvo bajo.

Hay al menos algunas señales de que este patrón de debilidad institucional puede estar cambiando en la Argentina posterior a 1983. Aunque hay elementos del pasado que claramente perduran en el período contemporáneo ha sucedido un cambio importante: el proceso general de crear reglas –el régimen democrático– está estabilizado. Las elecciones de 1983 dieron comienzo a un período de elecciones competitivas durante el cual no pudieron el PJ ni la UCR lanzar un proyecto hegemónico, ni tampoco fue alguno de ellos amenazado con la exclusión permanente. Además los militares, el actor político que más había hecho peligrar los regímenes democráticos, fueron decididamente derrotados después de la nefasta guerra con Gran Bretaña en 1982. Varios otros factores elevaron el costo de desechar el régimen posterior a 1983, particularmente la brutalidad y el fracaso colosal de la última dictadura militar, lo que creó un

¹⁹ Con respecto a la falta de inversión en instituciones democráticas de los sindicatos peronistas ver McGuire (1997).

apoyo público sin precedentes a las instituciones democráticas, y el crecimiento en la región de las normas democráticas en la era pos Guerra Fría. La supervivencia de la democracia constituyó un cambio mayúsculo en las expectativas de los actores, y parece haber alentado a una mayor inversión en instituciones democráticas. Gran parte de la movilización cívica que tuvo lugar en los años noventa apuntaba a hacer que las instituciones fueran más controladas, y no a reemplazarlas. Resta por ver si esta estabilidad del régimen podrá fortalecer a otras instituciones y a qué velocidad.

Conclusión

Comenzamos este artículo aduciendo que un análisis del final del siglo XX en Argentina era útil para comprender muchos de los procesos políticos y económicos que estaban ocurriendo en Latinoamérica. Debido a compartidas características históricas, culturales y socioeconómicas, así como también a similares desafíos económicos y políticos, las teorías generadas por la investigación de la Argentina debe ser de utilidad para comprender estos procesos en otros casos latinoamericanos.

El nuevo institucionalismo en las ciencias políticas se basa, en gran parte, en estudios de esos países. Nosotros utilizamos a Argentina, un caso de contraste, para refinar esa literatura. Las teorías institucionalistas estadounidenses tienden a presuponer que las instituciones formales son estables y que se cumplen sus reglas sistemáticamente. Nuestro estudio de la política argentina deja en claro que esta teoría no siempre se sostiene. Las instituciones políticas argentinas varían considerablemente en cuanto a su fortaleza: mientras que algunas reglas son robustas y se cumplen con ellas con asiduidad, tantas otras son fluidas y subvertidas ampliamente. Para que el nuevo institucionalismo en las ciencias políticas genere teorías que sean verdaderamente abarcadoras, o sea, que se puedan aplicar no sólo a países capitalistas avanzados sino también a países en desarrollo, la fuerza de las instituciones formales no puede presuponerse. Al contrario, la fortaleza institucional debe ser tratada como una dimensión según la cual cada institución varía. El capítulo exploró, a partir de la experiencia argentina (tanto histórica como reciente) algunas de las consecuencias de las instituciones débiles y desarrolló algunas hipótesis iniciales sobre sus orígenes. Sin embargo, Argentina dista de ser un caso excepcional. Se podrán encontrar patrones similares en otros países, en Latinoamérica y en otras regiones, con instituciones políticas históricamente débiles.

La exportación a Latinoamérica de teorías institucionalistas estadounidenses es en muchos sentidos fructífera. Pero la construcción de teorías en la política comparada no debe ser una vía de un solo sentido. Como sugerimos, el institucionalismo comparado podría enriquecerse mucho con un intercambio mutuo en el cual los casos de Latinoamérica y de otros países en desarrollo se utilicen para refinar las teorías existentes y también generar y probar nuevas teorías (O'Donnell 2003). Esta fertilización cruzada enriquecería nuestra comprensión de la política comparada. Ciertamente, sólo a través de tal diálogo es que la política comparada puede tener alcance verdaderamente global.

Bibliografía

- Alesina, Alberto y Allan Drazen (1991). "Why are Stabilizations Delayed?", *American Economic Review* 81 (December): 1170-1189.
- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*, Nueva York: Basic Books.
- Bill Chavez, Rebecca (2003). "The Construction of the Rule of Law in Argentina: A Tale of Two Provinces", *Comparative Politics* 35, No. 4 (July): 417-437.
- Boylan, Delia (2001). *Defusing Democracy: Central Bank Autonomy and the Transition from Authoritarian Rule*, Ann Arbor: University of Michigan Press 2001.
- Carey, John (2000). "Parchment, Equilibria, and Institutions", *Comparative Political Studies* vol. 33 No. 6/7 (agosto-septiembre): 735-761.
- Cavarozzi, Marcelo (1987). *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*, Buenos Aires: CEAL.
- Eckstein, Harry (1975). "Case Study and Theory in Political Science", en F. Greenstein and N. Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, Vol. 7: *Strategies of Inquiry*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Galiani, Sebastian, Daniel Heymann, y Mariano Tommasi (2003). "Expectativas frustradas: el ciclo de la convertibilidad", *Desarrollo Económico*, vol. 43, No. 169 (abril-junio): 3-44.
- Geddes, Barbara (1994). *Politicians' Dilemma*, Berkeley: University of California Press.
- Geddes, Barbara (1996). "Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America", en Arend Lijphart and Carlos H. Waisman, eds. *Institutional Design in New Democracies*. Boulder: Westview Press, 1996.
- Gourevitch, Peter (1989). *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca: Cornell University Press.
- Greif, Avner y David Laitin. Forthcoming. "A Theory of Endogenous Institutional Change", *American Political Science Review*.
- Hartlyn, Jonathan (1994). "Crisis-Ridden Elections (Again) in the Dominican Republic: Neopatrimonialism, Presidentialism, and Weak Electoral Oversight", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 36, No. 4 (Winter): 91-144.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). "Political Science and the Three New Institutionalist", *Political Studies* 44: 936-57.

- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (2003). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Notre Dame: Kellogg Institute Working Paper No. 307* (septiembre 2003).
- Huntington, Samuel (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Jones-Luong, Pauline y Weinthal, Erika (2004). "Contra Coercion: Russian Tax Reform, Exogenous Shocks, and Negotiated Institutional Change", *American Political Science Review* 98/1 (Febrero): 139-152.
- King, Gary, Robert Keohane, Sidney Verba (1994). *Designing Social Enquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press.
- Kopstein, Jeffrey y David Reilly (2000). "Geographic Diffusion and The Transformation of the Postcommunist World", *World Politics*, 53/1 (Octubre): 1-37.
- Langston, Joy (2003). "The Formal Bases of Informal Power: Mexico's PRI", Paper prepared for the conference *Informal Institutions and Politics in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, abril 2003, pp. 24-25.
- Levitsky, Steven (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (2006). *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. Philadelphia: Pennsylvania State University Press.
- Lora, Eduardo (2001). *Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It?* Inter-American Development Bank Research Department Working Paper 466. Washington: IADB.
- Loveman, Brian (1993). *The Constitution of Tyranny*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Maxfield, Sylvia (1997). *Gatekeepers of Growth. The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*. Princeton: Princeton University Press.
- McGuire, James (1997). *Peronism Without Peron: Unions, Parties, and Democracy in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.
- Meyer, John y Brian Rowan (1991). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio, eds. *The Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Moe, Terry (1990). "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", en Oliver Williamson, ed. *Organization Theory: From Chester Barnard to Present and Beyond*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mukand, Sharun y Dani Rodrik (2002). "In Search of the Holy Grail: Policy Convergence, Experimentation, and Economic Performance", Unpublished manuscript.
- Munck, Gerardo (1998). *Authoritarianism and Democratization: Soldiers and Workers in Argentina, 1976-1983*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Murillo, María Victoria (2001). *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Nelson, Richard R. y Sidney G. Winter (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nino, Carlos (1992). *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: Emecé.
- (1996). "Hyper-Presidentialism and Constitutional Reform in Argentina", en Arend Lijphart y Carlos H. Waisman, eds. *Institutional Design in New Democracies*. Boulder: Westview Press, 1996.
- North, Douglass C. (1990a). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- (1990b). "A Transaction Cost Theory of Politics." *Journal of Theoretical Politics* 2, no. 4: 355-367.
- North, Douglass y Barry Weingast (1989). "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *Journal of Economic History*, Vol. XLIX, No. 4 (December): 803-832.
- O'Donnell, Guillermo (1973). *Modernización y Burocrática-Authoritarismo*. Berkeley: Institute of International Studies.
- (1988). *Burocrática Authoritarismo: Argentina, 1966-1973*, in *Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- (1993). "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Some Postcommunist Countries", *World Development* 21, no. 8 (August): 1355-69.
- (1994). "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5, no. 1 (January): 55-69.
- (1996). "Illusions About Consolidation", *Journal of Democracy* 7, no. 2: 34-51.
- (1999). "State and Alliances in Argentina, 1956-1976", en O'Donnell, *Counterpoints*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- (2003). "Ciencias sociales en América Latina. Mirando hacia el pasado y atisando hacia el futuro", *LASA Forum* Vol. XXXIV No. 1 (Spring).
- Orren, Karen y Stephen Skowronek (2002). "The Study of American Political Development", en Ira Katznelson y Helen V. Milner, eds. *Political Science. State of the Discipline*. Nueva York: W.W. Norton.
- Pierson, Paul (en prensa). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- (2000a). "The Limits of Institutional Design: Explaining Institutional Origins and Change", *Governance* 13, No. 4 (October): 475-99.
- (2000b). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review* 94, No. 2: 251-267.
- Schamis, Hector (2001). *Re-forming the State: the Politics of Privatization in Chile and Britain*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas (1995). "Under-and Overinstitutionalization: Some Ideal Typical Propositions Concerning New and Old Party Systems", *Kellogg Institute Working Paper* 213. Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Shepsle, Kenneth A. (1986). "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions", en Herbert F. Weisberg, ed. *Political Science: The Science of Politics*. Nueva York: Agathon Press.
- (1991). "Discretion, Institution and the Problem of Government Commitment", en Pierre Bourdieu y James Coleman, eds. *Social Theory for a Changing Society*. Boulder: Westview Press.