

El Impacto del Consenso de Washington en la Transformación Estatal en América Latina y en Argentina

Resumen

Cont. Oscar Alberto Luis Costa
Profesor Titular de Administración Pública y de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNL
E-mail: ocosta@fce.unl.edu.ar

El planteo del ensayo consiste en identificar los principales postulados surgidos del encuentro, posteriormente conocido como Consenso de Washington, que signaron la década de los noventa en casi todos los países en América Latina. Esos postulados, como consecuencia de la crisis del Estado, fiscal y de endeudamiento, contribuyeron a la modificación del perfil empresarial público, dando lugar al fenómeno particular de las privatizaciones.

Palabras claves

- Perfil empresario público
- Reforma del Estado
- Privatizaciones

Key words

- Public enterprise profile
- State Reform
- Privatizations

Abstract

The essay identifies the main postulates of the meeting, later known as Washington Consensus, that has signed the '90's decade in all of the Latin American countries. Those postulates, as a consequence of the State crisis, fiscal and public debt, contributed to the modification of the public enterprises profiles leading to the particular phenomenon of the privatizations.

El Consenso

En esa mañana extrañamente cálida para un mes de noviembre en la ciudad de Washington, del año 1989, se dirigían por Pennsylvania Avenue hasta la 20 th Street, lenta y pausadamente al encuentro ⁽¹⁾ numerosas personalidades, in-

telectuales y académicos del mundo político y decisional, de los organismos de crédito internacionales, autoridades y funcionarios económicos pertenecientes a gobiernos de América Latina, y economistas del Departamento del Tesoro de los

(1) El encuentro a que hago referencia era la conferencia que el Institute for International Economics celebraba en la ciudad de Washington, bajo el título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened" en donde las distintas posturas que los participantes iban a adoptar frente a una serie de reformas de política y sus posibilidades de aplicación serían compiladas y publicadas por John Williamson, dando lugar a lo que posteriormente fue conocido internacionalmente como Consenso de Washington".

Estados Unidos, de forma tal que no se imaginaban que lo que horas después se discutiría y trataría, se conformaría en uno de los documentos centrales de política para esa última década del siglo XX, y que iba a signar profundamente de allí en más aspectos tan centrales como el rol del Estado en el crecimiento, la libertad de mercado, las privatizaciones y en general la forma en que los países de América Latina se insertarían en la globalización que comenzaba a perfilarse en forma cada vez más nítida.

Con independencia de las verdaderas intencionalidades de los participantes y responsables de ese evento —entre los que debemos destacar los pertenecientes al Banco Mundial, al Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y especialmente el ente convocante, el Instituto para la Economía Internacional, de Washington—, lo cierto era que todos los participantes, sean de América Latina o de América del Norte, se reunían para tratar aspectos de sus sociedades y de sus economías en donde se presentaban situaciones verdaderamente preocupantes en orden a establecer un mecanismo y/o sistema socioeconómico a escala global, y también para dar respuestas a los acuciantes problemas que mostraban esas economías. En principio podría ser encasillado como un encuentro al que asistían economistas de todas las especies y posturas, funcionarios o meramente académicos, pero enmarcados por los objetivos de los responsables de ese encuentro.

Con motivo de la publicación realizada tres años antes, por el propio Instituto, de un documento titulado *Hacia un Nuevo Crecimiento Económico en América Latina*, como primer antecedente y base de esa convocatoria, se podía observar una actitud de parte de los dirigentes la-

tinoamericanos de poco entusiasmo. Este Consenso de Washington (de aquí en más Consenso), en cambio fue tomado como verdadera guía de las transformaciones que impregnaron la década de los noventa en numerosos países del Cono Sur y, especialmente, de la Argentina.

También fue posteriormente reconocido como una fuente del pensamiento neoliberal que comenzaba a campar en América Latina, aunque los autores del Consenso hayan sostenido que para que sea así catalogado deberían haberse seguido a ultranza las posturas ideológicas y de política de los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, en los Estados Unidos y en Inglaterra respectivamente, y en lo económico los postulados de Friedrich von Hayek y Milton Friedman.

Las ideas centrales del Consenso giraban alrededor, en primer término, de la concepción del crecimiento, en segundo lugar, el uso del mercado sin censuras ni restricciones y finalmente la cuestión de las privatizaciones (Williamson, 1998).⁽²⁾

Los principales acuerdos que el Consenso había establecido giraban alrededor de cuestiones tales como:

- *Disciplina fiscal*
- *Prioridades del gasto público*
- *La liberalización financiera*
- *Tipos de Cambio*
- *Liberalización del comercio*
- *Inversión extranjera directa*
- *Privatización*
- *Desregulaciones*
- *Derecho de la propiedad*

(2) Este autor sostiene que para que sea considerado como dogma neoliberal se debería haber reconocido que los recortes en el Presupuesto del Estado eran la única vía legítima "...para restablecer la disciplina fiscal; la exigencia de una reducción general de los impuestos; la consideración de que la redistribución a través de la recaudación impositiva fuere considerada un saqueo: abogar por la eliminación de los controles sobre el capital, y otras políticas cambiarias y monetarias de corte claramente neoliberal."

Comienzos de la Década de los Noventa

Nos parece importante repasar en cada uno de los temas que constituía el Consenso, cuál fue el comportamiento realmente acontecido en América Latina, sea o no como respuesta al mismo.

Era bien cierto que el primer tema del Consenso hacía referencia a la necesidad de restablecer la disciplina fiscal. En ese campo se produjeron transformaciones realmente notables durante la última década, con disminuciones fuertes en el déficit presupuestario, que pasó de fines de los '80 de ser casi el 6% del PBI, a menos del 2% hacia fines de 1995. Debemos tener muy en cuenta que tanto por la crisis mexicana (mediados de los '90) como por la chilena (comienzos de los '80), las ventajas de un orden fiscal sin tasas de ahorro privado pueden llevarnos a una pérdida del crecimiento y hasta al colapso económico.

El mantenimiento de la disciplina fiscal es fundamental para alcanzar altas tasas de ahorro, pero no es condición suficiente para generar un ahorro elevado. Una de las vías parece ser, para aumentar el ahorro privado, la modificación de sistemas jubilatorios de reparto por otros basados en los fondos de pensiones, financiando la transición con impuestos y no con préstamos.

Puede reconocerse que hacia fines de los '80, al momento del Consenso, la disciplina fiscal era un objetivo prioritario en los gobiernos latinoamericanos para controlar la inflación.

Con respecto a las prioridades acerca de la asignación de recursos, el Consenso remarcaba la orientación hacia áreas tales como la atención primaria de la salud, la enseñanza elemental o

la infraestructura que, a pesar de su alto rendimiento económico, eran normalmente subpriorizadas frente a gastos de defensa, otorgamiento de subsidios y gastos burocráticos.

En materia de reforma tributaria el Consenso insistía en recortar tasas impositivas marginales y reemplazar la pérdida de ingresos ampliando la base impositiva y mejoras en la administración tributaria, recomendando la aplicación tributaria a los intereses generados por capitales invertidos en el exterior.

Por supuesto que uno de los pilares del Consenso era el de la liberalización financiera y bancaria, suponiendo que el Estado deje de conceder créditos a su elección y supervisando las normas bancarias. Este es un punto que debe ser considerado conjuntamente con el de las privatizaciones, como los ejes propuestos para la transformación del rol del Estado en América Latina.

Otro de los temas que integraban el Consenso era el vinculado al establecimiento de tipos de cambio competitivos como para estimular rápidos crecimientos de las exportaciones no tradicionales, recomendando asimismo la eliminación de las restricciones de carácter cuantitativo sobre las importaciones, reduciendo progresivamente los aranceles hasta alcanzar una tasa entre el diez y el veinte por ciento.

Era bien cierto que el Consenso destacó la importancia de las privatizaciones y la desregulación a los efectos de tender a economías competitivas, destacándose en los casos de democracias reinstauradas (O'Donnell, 1993).⁽³⁾ Este se consideraba el corazón de las propuestas, puesto que las estructuras y funciones estata-

(3) El autor comenta algunos aspectos acerca de la crisis del Estado: "Existen abundantes pruebas de que la grave crisis socioeconómica que sufre la mayoría de los países recientemente democratizados (...) Estos efectos no provienen sólo de diversos procesos de desintegración social y económica; también se originan en la profunda crisis del Estado en tanto legalidad efectiva, en tanto conjunto de burocracias y en tanto agente legitimado del interés común. También derivan del fuerte antiestatismo de las ideas y política neoliberales, en especial de su empeño en disminuir a toda costa el tamaño de las burocracias estatales y el déficit público. Se están haciendo muchos esfuerzos para reducir el déficit fiscal. Los principales han sido las privatizaciones y los intentos de librarse del exceso de personal."

les en el campo productivo eran el punto central a modificar. Obviamente el Consenso soslayaba la cuestión de la transferencia de un monopolio estatal a otro privado, por lo que no consideraba las cuestiones que se derivarían de la implementación de esta propuesta.

Una Década Después

En su Informe Anual del año 1997, el Banco Mundial hacía referencia al tema del Estado como objeto único de análisis, y destacaba su Presidente, el australiano James D. Wolfensohn, que muchos países en desarrollo se han visto "obligados a reconocer el fracaso de las estrategias de desarrollo promovidas por el Estado". También sostenía que muchos habían pensado que todas estas reformas debían culminar lógicamente con un Estado minimalista.

Está claro que lejos de apoyar la teoría del Estado mínimo, existen numerosos ejemplos que demuestran que el desarrollo exige la existencia de un Estado eficaz, para lo que deberá reconocerse sus capacidades institucionales (Sikkink, 1993).⁽⁴⁾ Esta idea gira alrededor de la necesidad de que el Estado actúe como agente catalizador y promotor, alentando y complementando las actividades de las empresas privadas y los individuos. Es por ello que el Banco Mundial sostiene que sin un Estado eficaz es imposible alcanzar un desarrollo sostenible en el plano económico y en el social.

Una de las líneas de trabajo es que el Estado debe concentrarse en las actividades públicas fundamentales que son imprescindibles para el desarrollo, lo que hará aumentar su eficacia. Casi podríamos decir que en la década de los '90, las miradas del mundo entero están vueltas hacia el Estado, interrogándose acerca de cuál debe ser

su papel, qué es lo que puede y lo que no puede hacer, y finalmente cómo debe hacerlo.

Es también cierto que la crisis fiscal del Estado de bienestar en la mayoría de los países con tradición industrial es un acontecimiento reciente que impacta y plantea interrogantes acerca de la función del Estado.

Los autores de ese Informe sostienen que "*el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso*" (*Ibid.*, pp. 1-2). Están convencidos de que el mundo está cambiando, y con él cambian también las propias ideas sobre el papel del Estado en el desarrollo económico y social.

La intervención estatal hacia hincapié en las deficiencias del mercado y asignaba al Estado un papel fundamental en el intento de corregirlas. Podemos decir que durante el último siglo la presencia y la intervención del Estado han crecido enormemente, sobre todo en los países industriales. Las economías de los países avanzados ampliaron el Estado de Bienestar, y muchos países adoptaron estrategias de desarrollo bajo la dirección estatal. En el Informe antes citado se demuestra que "*...el gasto público representa en estos momentos casi la mitad del ingreso total en los países industriales, y aproximadamente la cuarta parte en los países en desarrollo*".

Al igual que en los años cuarenta, el renovado acento en la función y eficacia del Estado ha tenido origen en trascendentales acontecimientos acaecidos en la economía mundial, que produjeron cambios fundamentales en las circunstancias en que se desarrolla la acción estatal.

En la década de los noventa tanto los sistemas impositivos, las normativas para las inversiones

(4) Esta autora afirma que "Si bien los estudiosos de la política latinoamericana comenzaron a referirse al papel de las instituciones del Estado mucho antes de que estuviera en boga el "nuevo institucionalismo", el valor del enfoque institucional radica en que permite superar las concepciones totalmente abstractas acerca de la autonomía estatal y centrar la atención en los atributos más concretos de las estructuras, instituciones y procedimientos del Estado que gravitan en las políticas resultantes".

y las políticas económicas deben responder en medida creciente a los parámetros de una economía mundial globalizada. Esos cambios han obligado a los Estados a asumir competencias nuevas y diferentes, no ya como proveedores exclusivos, sino como promotores y reguladores (Ibid., p. 3).⁽⁵⁾

Parte de las propuestas derivadas del Consenso es que las sociedades acepten una redefinición de las responsabilidades del Estado, acomodando la función estatal a su capacidad. Esto no quiere decir simplemente que haya que desmantelar el Estado, sino que se debe sopesar cuidadosamente cómo y dónde intervenir. A su vez, y paralelamente, deberá aumentarse la capacidad del Estado mediante la revitalización de sus instituciones públicas, exponiéndolas a una competencia mayor a fin de incrementar su eficiencia.

Observemos que las tendencias nos indican que las nuevas tecnologías y sistemas de organización han creado nuevas oportunidades para que proveedores privados competitivos participen en actividades hasta ahora reservadas al sector público, lo que ha llevado a que los gobiernos estén empezando a hacer una distinción en-

tre el financiamiento de las obras de infraestructura y los servicios, por un lado, y su suministro, por el otro.

Toda la década cayó bajo el influjo de estas macropolíticas tendientes a reformar el modelo del Estado de bienestar (Esping-Andersen, 1995),⁽⁶⁾ en donde los procesos de privatización fueron uno de estos ejes, sosteniéndose sistemáticamente que tales procesos, bien administrados, producirían grandes beneficios económicos y fiscales. Muy lejos habían quedado las ideas surgidas por la teoría de la dependencia, vigente durante la década de los sesenta (Ansaldo y Funes, 1998).⁽⁷⁾

A lo largo de la historia se produjeron enormes cambios en la forma de concebir el papel del Estado. Durante gran parte del siglo XX, la sociedad ha exigido de los gobiernos una intervención mayor. Pero en el curso de los últimos quince años de ese siglo el péndulo ha oscilado nuevamente, obligando al mundo entero a considerar la función de los gobiernos desde distintas perspectivas, a veces contradictorias.

Cierto es que acontecimientos como el final de la guerra fría y el colapso de los sistemas de economía dirigida (1970-1980), la crisis fiscal

(5) El mismo informe indica que: "...los mercados, tanto nacionales como mundiales, y los ciudadanos, irritados por las deficiencias del sector estatal, exigen, a menudo por intermedio de organizaciones no gubernamentales y de base, una mayor transparencia en las prácticas de gobierno." Se que se puede decir que hacia fines de la década de los ochenta el clamor a favor de una mayor eficacia de los poderes públicos alcanzó dimensiones críticas. El resultado ha sido un círculo vicioso: ante el deterioro de los servicios públicos, los individuos y las empresas evaden el pago de impuestos, lo que a su vez agrava ese deterioro.

(6) En palabras del autor: "El Estado benefactor desarrollado, que pasó a ser una de las marcas distintivas de la próspera "Edad de Oro" de la postguerra, implicó algo más que una mera actualización de las políticas sociales vigentes en el mundo industrial avanzado. En el más amplio de los sentidos, representó un esfuerzo de reconstrucción económica, moral y política. En lo económico, se apartó de las ortodoxias de los mecanismos de mercado y apuntó a la ampliación del nivel de ingresos y de la seguridad laboral como derechos de la ciudadanía. En lo moral, promovió las ideas de justicia social, solidaridad y universalismo". "En las actuales economías abiertas integradas globalmente muchas de las premisas que sustentaron la construcción del Estado benefactor (...) ya no parecen válidas".

(7) Los autores sostienen que la visión dependencista se produce "en un contexto político signado por la confrontación de propuestas antitéticas para el futuro de las sociedades de la región: la primera mitad de los sesenta enfrenta la estrategia de la revolución socialista (...) y la de reformas capitalistas propugnadas por la Alianza para el Progreso". "La aplicación de la categoría dependencia inaugura una rica reflexión a veces bien fundada empíricamente, otras devenida abuso de especulación.". "De América Latina se proyecta al mundo y es parte central de la especificidad, la riqueza y la innovación teórica que las ciencias sociales latinoamericanas ofrecen en la década". Los autores también reconocen que ya en los setenta comienza a ser criticada tendiéndose a su abandono.

del Estado de bienestar, los éxitos espectaculares de algunos países asiáticos, la crítica situación de partes del África, han puesto en tela de juicio los conceptos vigentes acerca del lugar del Estado en el mundo y de su posible contribución al bienestar humano.

Evolución del Papel del Estado

Hace un siglo es muy probable que un agricultor canadiense, uno francés y un africano, se sintieran muy poco vinculados con el Estado, y también menos entre sí. El Estado influía en sus vidas tan sólo en la medida en que les proporcionaba unos pocos bienes públicos clásicos, tales como el orden público y cierta infraestructura básica y, por supuesto, les cobraba impuestos.

Desde entonces el Estado se ha ido expandiendo de forma espectacular. Podemos decir a ciencia cierta que los descendientes de esos agricultores envían a sus hijos a escuelas públicas, reciben atención médica en hospitales y clínicas financiadas con fondos públicos, cuentan con una serie de servicios estatales y se benefician de los controles sobre los precios de los bienes que pueden importar y de los que venden.

Esto significa que, siguiendo con el ejemplo, estas últimas generaciones de canadienses y africanos les preocupa mucho más que a sus antepasados la eficacia de sus gobiernos y por supuesto los mecanismos de control de sus decisiones. También a través de la profusa difusión multimedial están mucho más informados si su gobierno funciona mejor o peor que el correspondiente a otros países e inclusive comparar, al viajar como turistas o como trabajadores migrantes, la calidad de los servicios estatales que ellos reciben con el de los restantes países.

El concepto del papel del Estado, tanto en los países desarrollados como en los no desarrollados, ha ido evolucionando hasta producir una expansión espectacular en su tamaño y una mayor atención a la calidad de sus servicios.

Desde los comienzos de los tiempos los seres humanos han tendido a agruparse en sociedades de mayor tamaño, evolucionando desde los grupos familiares hasta llegar al Estado moderno, en donde los individuos han cedido competencias a esferas gubernamentales que cuentan con poderes sobre todas las demás organizaciones establecidas en un cierto territorio.

Ha habido Estados de todo tamaño y condición, según la combinación de factores tales como cultura, sus recursos naturales, las oportunidades económicas y la distribución del poder. En la antigua Atenas, el Estado tenía como soportes fundamentales la esclavitud y el expolio colonial. Desde la remota antigüedad hubo complejas estructuras estatales cimentadas sobre la propiedad pública de la tierra, caso de los incas en el Perú o, como en la India de los mogoles o la China imperial, basadas en sistemas administrativos y de recaudación de impuestos muy desarrollados.

Los Estados modernos tienen territorios consolidados y poblaciones estables, y desempeñan un rol centralizador y coordinador, además de las funciones judiciales, legislativas y ejecutivas en forma separada. Desde el siglo XVIII, sea por colonización o por conquista, las naciones-Estado han incorporado la mayor parte del mundo a sus propios territorios. Debido a la desintegración de los imperios y al reclamo de las minorías por su derecho a constituirse en Estado, el número de naciones se multiplicó, pasando por ejemplo, los países independientes miembros de las Naciones Unidas de 50 en 1945 a ser casi doscientos en la década de los noventa en el siglo XX

(Hobsbawn, 1999).⁽⁸⁾

La configuración de los Estados ha presentado enormes diferencias de un continente a otro y a lo largo de los siglos. Tradicionalmente se ha reconocido el papel del Estado en la provisión de bienes públicos básicos. Si vamos más allá de esas funciones mínimas, el acuerdo sobre el papel del Estado en el fomento del desarrollo económico ha sido menor. Por ejemplo, los mercantilistas del siglo XVII consideraban que una función importante del Estado era la de orientar el comercio. A partir de que Adam Smith escribiera "La riqueza de las Naciones", a fines del siglo XVIII, comenzó a aceptarse en forma generalizada que el mercado era el mejor instrumento para impulsar el crecimiento. Su opinión era reservar al Estado determinadas funciones básicas—suministrar bienes públicos como la defensa, garantizar la seguridad de las personas y las propiedades, educar a los ciudadanos y hacer cumplir los contratos—que se consideraban imprescindibles para la prosperidad de los mercados.

Contrariamente a lo anterior, la intervención estatal pasó a desempeñar un papel catalizador de importancia vital en el desarrollo y en el crecimiento de los mercados en gran parte de Europa, Japón y América del Norte. Si bien es cierto que en Estados Unidos la participación estatal fue más limitada que en los países europeos, el propio gobierno tuvo una intervención decisiva

en, por ejemplo, la primera línea telegráfica o en la investigación y extensión agropecuaria, estimulando la productividad de esos sectores y a través de ellos al resto.

Podemos decir que el papel del Estado en materia de redistribución del ingreso era muy limitado durante el siglo XIX, puesto que el mismo era efectuado a través de obras de caridad y otras acciones de neto corte voluntarista. El sistema tributario era ciertamente "neutral", en el sentido de modificar el "status quo" de los sectores predominantes, gravando las exportaciones e importaciones, el consumo y los productos primarios. Solamente en la Alemania de fines del siglo XIX se pueden reconocer los primeros indicios de establecimiento de un Estado del bienestar, cuando el canciller Otto von Bismarck introdujo los primeros sistemas de seguridad social en una escala nacional.

Ahora bien, debemos distinguir lo acontecido en materia de rol del Estado tanto para los países industriales como en los países en desarrollo, puesto que el Consenso impactó de una manera diferente en estos últimos. En los países industriales, cuando comienza el siglo XX y hasta bien entrado el mismo, la dimensión estatal en casi todo el mundo siguió siendo reducida. El punto de inflexión se produjo como resultado de una serie de acontecimientos muy importantes posteriores a la primera guerra mundial. El pri-

(8) El autor, en su "Vista Panorámica del siglo XX", sostiene lo siguiente: "...sin embargo, es indudable que en los años finales de la década de 1980 y en los primeros de la de 1990 terminó una época de la historia del mundo para comenzar otra nueva." Por eso señala que: "...a una época de catástrofes, que se extiende desde 1914 hasta el fin de la segunda guerra mundial, siguió un período de casi 30 años de extraordinario crecimiento económico y transformación social". En el decenio de los ochenta, "...el mundo capitalista comenzó de nuevo a tambalearse abrumado por los mismos problemas del período de entreguerras que la edad de oro parecía haber superado: desempleo masivo, depresiones, ingresos limitados del Estado y un gasto público sin límite". Con respecto a los países no desarrollados "...los estados-nación territoriales, soberanos e independientes, incluso los más antiguos y estables, resultaron desgarrados por las fuerzas de la economía supranacional" El autor también reconoce que "...al final del siglo XX corto, los gobiernos occidentales y la economía ortodoxa coincidían en que el coste de la seguridad social y de las economías del bienestar público era demasiado elevado y debía reducirse". Para finalmente sostener que "...el Estado resultaba ahora más indispensable que nunca, si habían de remediarse las injusticias sociales y ambientales causadas por la economía de mercado".

mero de ello fue la Revolución rusa de 1917, por la que prácticamente anula a la propiedad privada y concentra en el Estado el control de la actividad económica a través de un proceso planificador centralizado. El segundo hecho fue la Gran Depresión de los años 30 que impulsó a los gobiernos occidentales a desarrollar políticas anticíclicas para restablecer el nivel de actividad económica y el empleo. Finalmente el tercer fenómeno desencadenado por la segunda guerra fue el de la disolución de los imperios coloniales europeos. Fueron entonces la puerta a cincuenta años de debate acerca de la conveniencia o no de ampliar la intervención estatal.

Este debate giró, por lo menos hasta la crisis del petróleo de 1973, en torno a tres ejes: en primer término, la asistencia a aquellos que sufrirían una privación transitoria en sus ingresos; en segundo lugar, la superioridad en la economía "mixta", que llevó en muchos países hasta la nacionalización de un conjunto de industrias estratégicas; y, finalmente, el establecimiento de políticas macroeconómicas coordinadas, puesto que el mercado generaba las famosas "fallas" que impedían la estabilidad y la distribución armónica de los ingresos.

Esto llevó en los países industriales a que el Estado asumiera nuevas funciones y amplió las que tenía, tanto en materia de infraestructura y servicios públicos, como en educación y salud.

Entre 1960 y 1995 el tamaño del sector público se duplicó. Las preferencias nacionales se hicieron notar y tenemos el ejemplo de dos países industriales, como son Suecia y Estados Unidos. Hacia 1995 el tamaño del sector público del primero es casi dos veces mayor que el segundo, tanto en volumen de gasto en relación con el ingreso como por el propio empleo público en relación con el total de la población.

En los países en desarrollo el sector público creció y amplió su campo de acción en forma espectacular durante la segunda mitad del siglo XX, inicialmente debido a la construcción nacional y estatal postcolonialismo, pero también debido a los altibajos de los mercados internacionales de productos primarios. La mayoría de los países en desarrollo —Asia, Medio Oriente y África— superaron su período colonial con una firme convicción en el desarrollo económico protagonizado por el Estado. Se entendió que éste movilizaría los recursos y el empleo para conseguir un rápido crecimiento y eliminaría las desigualdades sociales. El control de la economía era un elemento fundamental de esa estrategia. En América Latina el modelo de industrialización promovido por el Estado a través de empresas de propiedad estatal basada en la sustitución de importaciones, fue la regla (Andrieu, 1999).⁽⁹⁾

Esta visión se vio reforzada por la gran aceptación en el seno social acerca del activismo

(9) En el caso argentino las empresas estatales o controladas por el Estado a partir de 1950 y casi hasta fines de los ochenta abarcaban casi todos los sectores, ocupaban amplias franjas de mano de obra e impactaban en el producto bruto en forma sustancial y muchas de ellas estaban al tope de las más importantes a nivel nacional, entre las que se destacaban: Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF); Agua y Energía Eléctrica; Yacimientos Carboníferos Fiscales; Gas del Estado, Flota Fluvial del Estado Argentino; Ferrocarriles Argentinos; Aerolíneas Argentinas; Subterráneos de Buenos Aires; Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel); Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCoTel); Administración General de Puertos; Obras Sanitarias de la Nación (OSN); Instituto Nacional de Reaseguros; Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA); Central Atómica de Atucha; Industria Mecánica del Estado (IME); SOMISA; Banco de la Nación Argentina; Banco Nacional de Desarrollo; Banco Hipotecario Nacional; Caja Nacional de Ahorro y Seguro; Servicio Eléctrico del Gran Buenos Aires (SEGBA); Dirección General de Fabricaciones Militares; Astilleros y Flota Naval del Estado (AFNE); Talleres Navales Darsena Norte (TANDANOR); Fábrica Militar de Aviones; Argentina Televisora Color (ATC); Casa de Moneda (CM); la agencia de noticias TELAM; HIDRONOR S.A.; etc. A estas empresas públicas nacionales se le incorporaban también empresas que los Estados Provinciales y municipales tenían en su ámbito público: bancos, empresas de provisión de energía, de agua potable y cloacas, hoteles, petroquímicas, imprentas, textiles, destilerías, frigoríficos, azucareras, metalúrgicas, etc., y un sinnúmero de empresas de la más diversa índole.

estatal en casi todo el planeta. Se entendía a la crisis del treinta como un fracaso del mercado, en tanto que las intervenciones estatales, la regulación keynesiana y el Estado del bienestar recogían con éxito su accionar. A esto se le adicionó el nacionalismo económico, fomentado a través de las empresas estatales y el estímulo del sector privado local. Durante la década de 1960 la participación estatal impregnaba todos los aspectos de la economía, fijando precios, regulando los mercados, tanto sea el laboral, el de cambios y el financiero.

El colapso de la Unión Soviética fue una especie de golpe de gracia de esta forma de intervención masiva estatal, haciendo patente una especie de fracaso del sector público al quebrar las empresas estatales, acompañado con desfinanciamiento del sector público, aumento explosivo de la deuda externa, hipertrofia en sus cuerpos de funcionarios y empleados, todo esto acompañado por procesos inflacionarios que, en algunos casos, resultaron casi inmanejables. Es aquí donde aparece con fuerza inusitada, hacia fines de los ochenta, el mensaje del *Consenso* que la dirigencia latinoamericana y de los países en desarrollo adoptaron.

Es a partir de esa última década del siglo XX en que se contuvo la intervención estatal en la producción, los precios y el comercio. En amplios sectores del mundo en desarrollo se comenzó a asentar estrategias conciliadas con el mercado. Esta oscilación del péndulo desde un modelo de desarrollo dirigido por el Estado a uno de corte minimalista ha significado, en algunos casos,

hasta la parcial dedicación por parte del Estado en temas tales como educación, salud, seguridad social e infraestructura básica.

En algunos países la crisis ha desembocado en un colapso total del sector público. En su proceso de aceptación de los mercados y su rechazo al activismo estatal, muchos se han preguntado si el mercado y la sociedad civil podrían, en último término, suplantar al Estado. En los albores del siglo XXI se puede decir sin temor a equivocarse que sin un Estado eficaz, el desarrollo es imposible.

Un dato importante, y que no podemos olvidar, es reconocer que para América Latina, y en especial para la Argentina y Brasil, las estrategias de desarrollo, los procesos de crecimiento basado en la sustitución de importaciones y las relaciones con las inversiones extranjeras fueron extremadamente relevantes a la hora de reconocer los roles estatales en ese orden (Chudnovsky y Lopez, 1998) ⁽¹⁰⁾.

Por eso podemos decir, siguiendo a Bresser Pereira, que la gran tarea política de la última década del siglo XX y hasta nuestros días, será la reforma y la reconstrucción del Estado, considerando que después de la segunda guerra se asistió a un periodo de prosperidad económica y que a partir de los '70 el Estado entró en crisis y que en los noventa la tarea será superar la visión neoconservadora del Estado mínimo por otra en donde éste no sólo pueda realizar las clásicas tareas de garantizar la propiedad y el cumplimiento de los contratos, sino también su papel de garante de los derechos sociales y promotor

(10) Los autores sostienen que "...la presencia de las empresas transnacionales en ambos países es un fenómeno de larga data. Tanto la Argentina como Brasil adoptaron históricamente estilos de desarrollo en los cuales las empresas transnacionales jugaron un papel muy importante, en particular en el avance de la industrialización por sustitución de importaciones en los años 1960 y 1970. En los años 1980, como consecuencia de las dificultades macroeconómicas comunes a toda la región, los flujos de inversión extranjera directa declinaron sustancialmente. En contraste, en la década de los noventa, primero en Argentina y luego en Brasil, los flujos de inversión extranjera directa aumentaron significativamente." Entre otros destinos los autores aseveran que: "...las privatizaciones jugaron un papel esencial en esa tendencia hasta 1993..."

de la competitividad de cada país (Bresser Pereira 1998) ⁽¹¹⁾. Este autor bien nos dice que al Estado liberal, últimas décadas del siglo XIX y las tres primeras del siglo XX, le sucedió como consecuencia y a posterior de la crisis del treinta, el llamado *Estado del bienestar*, en los países desarrollados, y el *Estado desarrollista y proteccionista*, en los países en desarrollo.

La reforma del Estado es un proceso histórico cuya dimensión es proporcional a la de su crisis, que se inició en los setenta, y que al estallar en los ochenta, llevó al resurgimiento del liberalismo y a una crítica muy profunda de las formas de intervención o de regulación estatal.

Para el caso argentino se puede decir que el ajuste estructural llevado a cabo a partir de los noventa, inspirado absolutamente en los postulados del Consenso, consistió en una serie de procesos que han modificado la relación estado-sociedad, y que tiene en la política de privatizaciones una de sus partes más sustantivas (Thwaites Rey, 1998). ⁽¹²⁾ Resalta también el papel que juegan los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en la definición de las políticas económicas y sociales de los países endeudados. Porque además la reapropiación por parte del "mercado" de tareas realizadas por el

Estado supuso un reacomodamiento de las relaciones de fuerzas sociales de una magnitud muy importante.

A modo de conclusión, podríamos decir que ha existido en la región de América Latina una visión de tipo fundamentalista, expresada por la estrategia del Consenso, y que con respecto a la globalización están generando respuestas inadecuadas (Ferrer, 1999). ⁽¹³⁾ Debería, en el futuro inmediato, optarse entre continuar profundizando los postulados iniciales del Consenso y/o cambiar por la integración sostenible en el marco del Mercosur (Ferrer, 1997). ⁽¹⁴⁾

A Modo de Conclusión

Después de la *década perdida* de los ochenta (Azpiazu y Nochteff, 1995) la mayoría de los gobiernos y de los actores económicos y sociales de América Latina afirmaron que había que seguir un camino diametralmente opuesto y nuevo para lograr el crecimiento y el dinamismo económico.

En general, estos gobiernos y estos sectores sociales definieron este sendero a partir de un consenso que se había consolidado entre los economistas neoconservadores, el propio *esta-*

(11) El autor sostiene que: "...la reforma del Estado comprende la delimitación del tamaño... y están comprendidas las ideas de privatización, publicitación y terciarización. La cuestión de la desregulación se vincula con el mayor o menor grado de intervención del Estado en el funcionamiento del mercado (...) y la redefinición de las formas de intervención en el plano económico-social".

(12) Esta autora nos dice al respecto que "el ajuste neoliberal llevado a cabo en la Argentina de la última década involucra una serie de procesos que han producido una transformación sustancial de la relación estado-sociedad vigente en el país durante medio siglo y un cambio profundo en la correlación de fuerzas sociales desfavorable a los sectores populares". Además "... puede decirse que no sólo cambiaron las fronteras del Estado en relación con la sociedad, quién ejecuta cada tarea, sino las posibilidades mismas de las distintas clases y grupos de la sociedad de hacer ingresar a la agenda pública sus propias demandas".

(13) Este autor nos hace referencia a que "La crisis de la deuda externa en la década de 1980 trajo aparejado un cambio drástico en la orientación de la política económica de los países latinoamericanos. Prevalece un proceso de reformas cuyo eje es la inserción incondicional en el orden global". Los resultados no son buenos porque "...durante la década de 1980 el producto per cápita de la región cayó más del 10% y su crecimiento en los años noventa es la mitad del verificado durante la etapa del crecimiento hacia adentro."

(14) El autor señala que el Mercosur "...confronta dos modelos alternativos de desarrollo, integración e inserción internacional. Uno de ellos refleja la visión fundamentalista de la globalización y supone que el libre funcionamiento de los mercados garantiza el mayor crecimiento económico y bienestar social posibles. Este es el fundamento ideológico de las políticas de apertura y desregulación de los mercados, privatizaciones y reducción de la acción pública, comúnmente denominadas neoliberales o del Consenso de Washington".

blishment de Washington y algunos organismos internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional, y al que se dio en llamar el Consenso de Washington.

La causa que explicaría esos fracasos, de acuerdo con ese consenso, que condujeron a la década perdida, sería el modelo económico y de industrialización que se adoptó en las décadas anteriores, caracterizado por la ineficiencia microeconómica y una asignación ineficiente de los recursos. Le atribuyeron al intervencionismo estatal y al proteccionismo ser la única causa de tales ineficiencias que impidieron el libre funcionamiento de los mecanismos de mercado, la acción de la competencia y la asignación de los recursos en función de las ventajas comparativas (Haggard y Kaufman, 1995).⁽¹⁵⁾

El paso siguiente a este diagnóstico fue la transición, durante la década de los noventa, hacia un sistema económico más abierto y orientado por el mercado, con una mínima intervención es-

tatal compatible con el mantenimiento del orden social y la asistencia de algunos problemas focales, como la pobreza extrema. Obviamente, las prescripciones de política que se siguieron fueron las privatizaciones, la apertura económica, la desregulación y la estabilidad.

Este proceso de dismantelamiento estatal fue el signo más poderoso de la década. Surgido claramente del Consenso. Las consecuencias negativas que provocó la adopción de esta operación "sin anestesia" —expresadas en una fuertísima inequidad social, exclusión y desempleo y bajo el impulso de algunas corrientes más nuevas y menos ortodoxas, inclusive hasta de los propios organismos internacionales que habían alumbrado el Consenso—, indican que en los albores del siglo XXI se está gestando un nuevo acuerdo que coloque el énfasis en la superación de esos problemas, en la importancia de la innovación y en la difusión de la tecnología para recrear la dinámica económica y social.

Bibliografía

- Andrieu P. E. *Modernización y Reforma del Estado Argentino*. La Plata: Universidad Nacional de la Plata, 1999.
- Ansaldo W. y Funes P. "Viviendo una Hora Latinoamericana. Acerca de Rupturas y Continuidades en el Pensamiento en los Años Veinte y Sesenta", en *Cuadernos del CISH*, N° 4, La Plata, Segundo Semestre de 1998.
- Azpiazu D. y Nochteff H. "El Desarrollo Ausente. Restricciones al Desarrollo, Neoliberalismo y Elite Económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política". *FLACSO - TESIS*. Buenos Aires: NORMA, 1995.
- Banco Mundial: *El Estado en un Mundo de Transformación*. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Washington, D.C., 1997.
- Banco Mundial: *Privatizaciones e Impacto en los Sectores Populares*, Instituto de Investigaciones del Nuevo Estado,

(15) Los autores señalan que: "Durante los años '80, una aguda crisis de carácter fiscal y de balance de pagos impulsó la cuestión del "ajuste estructural" a la cabeza de la agenda política de muchos países en desarrollo". "No todos los países respondieron a esas presiones de la misma forma, y existe un debate importante sobre los efectos de tales reformas, tanto sobre la cuestión del crecimiento como de la equidad. Sea cual fuere su impacto, hubo un cambio generalizado en la naturaleza del discurso económico y en la dirección de las propias políticas públicas." "En la década del '80, una parecida transformación ocurrió en el pensamiento político del mundo en desarrollo. A pesar de que distintos grupos presentaron claramente preferencias por políticas diferentes, pocos pudieron sostener, como muchos lo hicieron en los años '50, que el desequilibrio fiscal o la inflación no eran motivos de preocupación".

- Buenos Aires: Editorial de Belgrano. 2000.
- Bresser Pereira, L. C. "La Reforma del Estado de los Años Noventa. Lógica y Mecanismos de Control". En *Desarrollo Económico* N° 150. Buenos Aires: IDES, Julio-Setiembre 1998.
 - CEPAL: *Strengthening Development: The Interplay of Macro and Microeconomics*. Santiago de Chile, 1996.
 - Chudnovsky D. y A. Lopez: "Las Estrategias de las Empresas Transnacionales en la Argentina y Brasil". En *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales. Número Especial, Volumen 38, Buenos Aires: IDES, 1998.
 - Esping-Andersen G. "Después de la Edad de Oro: el Futuro del Estado Benefactor en el Nuevo Orden Mundial". United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Occasional Paper N° 7, Ginebra, 1995. Reproducido en *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales N° 142. Buenos Aires: IDES, Julio-Setiembre 1996.
 - Evans P. "El Estado como Problema y como Solución", título original "The Politics of Economic Adjustment", N.J. Princeton University Press, 1992. En *Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 140. Buenos Aires: IDES, Enero-Marzo 1996.
 - Ferrer A. *De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la Globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999.
 - Ferrer, A. *Hechos y Ficciones de la Globalización. Argentina y el Mercosur en el Sistema Internacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1997.
 - Haggard S. y Kaufman R. "Estado y Reforma Económica: la Iniciación y Consolidación de las Políticas de Mercado". En *Desarrollo Económico*, vol 35, N° 139. Buenos Aires: IDES, Octubre-Diciembre 1995.
 - Hobsbawm E. "Historia del Siglo XX". Biblioteca E.J. Hobsbawm de Historia Contemporánea. Título Original "Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991". Buenos Aires: Critica (Grijalbo Mondadori, S.A.), 1999.
 - O'Donnell G. "Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales". Proyecto Transformación del Sistema Este Sur. En *Desarrollo Económico*, vol. 33, N° 130. Buenos Aires: IDES, Julio-Setiembre 1993.
 - Orlansky D. *Crisis y Transformación del Estado en la Argentina. 1960-1993*, Año IV, Vol. IV, N° 7. Buenos Aires: Ciclos, 1994.
 - Sikkink K. "Las Capacidades y la Autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un Enfoque Neoinstitucionalista". En *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales N° 128. Buenos Aires: IDES. Enero-Marzo, 1993.
 - Thwaites Rey M. "Ajuste Estructural y Reforma del Estado en la Argentina de los '90". Realizado en el marco de la investigación "Nuevas Fronteras de la Relación Estado-Sociedad en la Etapa Post-ajuste". En *Realidad Económica* N° 160/161. Buenos Aires: IADE, 1998.
 - UNCTAD: "Del Consenso de Washington a la Convergencia de Bangkok", Ed. *Revista del Sur*, N° 103, Uruguay, 2000.
 - Williamson, J. "Revisión del Consenso de Washington". En *El Desarrollo Económico y Social en los Umbrales del Siglo XXI*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., 1988.
 - Williamson J. "Democracy and the Washington Consensus". En *World Development*, Institute for International Economics, Washington Dc. Vol. 21, N° 8, Great Britain, 1993.