

HACIENDO LA DEMOCRACIA OPERATIVA*

DORA ORLANSKY**

De la gobernabilidad a la gobernanca

La transición de la Argentina hacia la democracia y la economía de mercado es un doble proceso por el que han atravesado las “nuevas democracias” y las “democracias recuperadas”. Parece ser de rigor que la tercera ola de democratización se asociara a una drástica redefinición de las funciones estatales sobre la base de una nueva configuración de valores, objetivos y metas políticas, esencialmente subordinadas a la lógica económica. La modernización o reforma del estado es un proceso que excede la eliminación del rol del estado como empresario, su reducción como empleador, etc.; no sólo significa liberar los mercados de los controles políticos, sino a la inversa, que la intervención política se regule desde la mira del comportamiento de las variables macroeconómicas; “lo novedoso es la colonización de la política por la racionalidad del mercado”. (Lechner, 1995)

En efecto, la relevancia que cobra la noción de eficiencia es inédita. Un concepto extraído de la economía política ha sido introducido como instrumento y meta de la política y las políticas. Si bien, ciertamente, “la distinción entre variables económicas y no económicas puede carecer de sentido si el objetivo es comprender la sociedad” (Streeten, 1993), la importancia otorgada hoy a los

* Este trabajo está basado en un informe de investigación presentado en el Seminario *La Democracia en Argentina. Evolución reciente y perspectivas*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, 11-12 de julio, 1996; y en el Seminario *Internacional sobre Gobernabilidad Democrática: Perspectivas Regionales*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago 25-26 de julio, 1996.

** Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

conceptos de la economía en el discurso político es coherente —y está conectada, seguramente— con la hibridación de economistas y políticos en la reciente “transición dual” hacia la economía de mercado y la política democrática. (Montecinos, 1995)

La nueva racionalidad política instaura la legitimidad y la eficiencia como fundamentos de la gobernanza (*governance*).⁽¹⁾ Invocar la eficiencia como una condición para el buen gobierno constituye una ruptura con las apelaciones políticas de corte paternalista y particularista que tradicionalmente plagaron el discurso, los programas y las acciones de las democracias populistas.

La noción de eficiencia en política es un concepto elusivo cuya forma canónica de definición no va más allá de establecer que es (quizá una búsqueda inacabada de) la mejor relación viable entre medios y fines orientados hacia el interés general. Más allá de las polifacéticas consideraciones a que dio lugar el concepto (Pareto, Okun, etc.), su aplicación en el contexto de la política es problemática, y constituye un desafío en la actual institucionalización de la democracia,⁽²⁾ cuestión esta última, que se plantea desde, al menos, tres perspectivas.

a) Una, como equivalente a “consolidación democrática”, se basa en las expectativas. Es, en realidad, una tautología en sí: no habiendo evidencia de la consolidación, la probabilidad de supervivencia de la democracia reside en su durabilidad. (Dahl, citado por Przeworski et al., 1996: 50)

b) Otra perspectiva apunta a un proceso gradualista, de creciente afinidad o aproximación entre instituciones formales y prácticas reales.

Ambas distinciones⁽³⁾ remiten a tres instancias básicas: la intersubjetividad, las prácticas sociales y las instituciones; pero además comparten la dimensión diacrónica, característica de un proceso. En ese sentido, diferentes autores han considerado los aspectos dinámicos de la transición democrática. Haggard y Kaufman (1994) señalaron una secuencia en dos etapas: un primer estadio de emergencia (expresión que alude a la etapa de instauración democrática) y luego, la consolidación. Torres-Rivas (1992: 136) ha utilizado un par de categorías, “gobierno” y “régimen”, para diferenciar entre el resultado de una elección democrática y un proceso histórico democrático sostenido, durable, consolidado.⁽⁴⁾ Torres-Rivas también menciona “la vieja polémica nunca superada entre democracia real y formal”, reencontrándose por este camino de definiciones con otra de las caras de la institucionalización democrática para O'Donnell.⁽⁵⁾

c) Una tercera perspectiva se corresponde metodológicamente al tipo ideal; presenta los indicadores básicos de la democracia institucionalizada: 1) alternancia en el poder, 2) amplio apoyo y estabilidad durante crisis económicas, 3) derrota de minorías subversivas, 4) estabilidad política ante la reestructuración del partido oficial y 5) ausencia de partido o movimiento antisistema. (Gunther, Diamadouros y Puhle, citado por O'Donnell, 1996: 42)

El punto a destacar es que bajo una economía de mercado y un contexto favorable a la integración internacional, la institucionalización democrática —sea

un proceso o una construcción de tipo ideal— “desplaza el centro de gravitación hacia la economía”. (Lechner, 1995: 12)

De la gobernabilidad a la gobernanza refiere a ese pasaje: desde una primera instancia analítica en que la prioridad se centra en la estabilidad de los procedimientos de un sistema político democrático (gobernabilidad), a otra etapa, en la cual el énfasis está puesto en mejorar la administración del gobierno (“gobernanza” o “buen gobierno”).

Efectivamente, la expresión “gobernanza” señala la manera en que se ejerce el poder en cuanto a la administración de los recursos económicos y sociales para el desarrollo de un país. Una “buena gobernanza” implica 1) que las políticas públicas sean el resultado de procesos transparentes, es decir, abiertos, predecibles y con fundamento racional; 2) que la burocracia esté imbuida de un *ethos* profesional; 3) que el brazo ejecutivo del gobierno sea considerado imputable por sus acciones (*accountable*); 4) que la sociedad civil participe activamente en la cosa pública; y 5) que rijan el imperio de la ley. (World Bank, 1994)

Para decirlo con palabras de Bresser Pereira, “la gobernabilidad es una cuestión del sistema político; la gobernanza, una cuestión de la administración de gobierno”.

La crisis del estatismo

En un trabajo anterior⁽⁶⁾ habíamos señalado que hacia 1989 la crisis generalizada del modelo de estado interventor y la emergencia de una economía globalizada bajo el signo neoliberal precipitaron el fin del estatismo en la Argentina. En realidad, el colapso del modelo económico estatista se puso en evidencia en las democracias occidentales en los años 70 cuando la expansión del sector público⁽⁷⁾ ya no estuvo necesariamente acompañada por el aumento del bienestar general. Se había revertido la “triple afluencia”,⁽⁸⁾ una tendencia que duró varias décadas y que consistió en el crecimiento concomitante del PBI, el ingreso familiar y el gasto público. Independientemente de las fluctuaciones del conjunto de la economía y de la oscilación de los ingresos de las personas, el nivel de las erogaciones siguió su irresistible pauta ascendente hacia la crisis fiscal.

La expansión de la intervención estatal había sido hasta entonces un fenómeno generalizado; aun en los países más conservadores, el estado se había convertido en regulador de la economía, productor industrial de gran envergadura, árbitro y conciliador de intereses sociales concurrentes, etc. Numerosos estudios empíricos mostraron el crecimiento persistente del sector público en los países de economía capitalista. (Cameron, 1978; Lindbeck, 1985) Las interpretaciones de la economía política que se inscriben en las teorías de la crisis fiscal (O'Connor), de la sobrecarga del estado (Buchanan y Tullock) y de la ingobernabilidad (Offe) plantearon desde distintos enfoques la imposibilidad del sistema para responder a las crecien-

tes demandas económicas y sociales consideradas legítimas por los diferentes sectores sociales.

Según la teoría del "public choice", el propio mercado electoral constituye un estímulo en sí mismo para el crecimiento del sector público; "un peso, un voto", la paráfrasis del *dictum* liberal ("un ciudadano, un voto") sintetiza el motor del crecimiento del sector público. En otras palabras, la tendencia a la expansión del sector público es la contrapartida racional de las expectativas electorales, es decir, de las demandas sociales agregadas pero también de los intereses particulares de políticos y burócratas en la puja por el poder político y administrativo.

Un punto de vista alternativo es la explicación neomarxista (O'Connor), según la cual la crisis fiscal de los años 70 se debió a las presiones capitalistas sobre el estado; es el resultado de la necesidad de asistencia al capital por parte del estado, incluyendo desde la provisión de infraestructura, subsidios a la industria, asistencia en la búsqueda de mercados, hasta la responsabilidad sobre la educación, salud, y bienestar social de los sectores populares. Sin embargo, la tesis oconnoriana suena en los noventa menos plausible; diversas experiencias han demostrado que el mercado basándose en el principio de rentabilidad, se ha hecho cargo de servicios públicos, mientras que el estado, a su vez, ha eliminado programas de bienestar y se ha contraído el gasto social. (Self, 1994)

El diagnóstico de una situación crítica equivalente fue más tardío en la mayoría de los países latinoamericanos, incluida Argentina, donde después de una eclosión fenomenal del sector público (1973), y sin que el abrupto disparo fuera morigerado en los años siguientes⁽⁹⁾ sobrevino el fin de la era de la triple afluencia. La mayoría de los análisis políticos y económicos pusieron el énfasis en las evidencias de la recesión económica sólo en términos de la disminución del PBI y de los ingresos familiares.

¿Cómo se explica este sesgo interpretativo? En primer lugar, se trató de un fenómeno inédito: la reversión de la tendencia de crecimiento no tenía antecedentes, el desarrollo sostenido era concebido como una tendencia "natural".⁽¹⁰⁾ En segundo lugar, a través de la emisión monetaria y el endeudamiento interno y externo se oscureció la magnitud del déficit fiscal —déficit que, por otra parte, parecía haber sido históricamente funcional en etapas anteriores—. Finalmente, para el caso de Argentina quizá uno de los factores explicativos más importantes fue el que las condiciones políticas del período más autocrático que asoló al país (1976-1983) impidieron trascender la peculiaridad del contexto local y descifrar una realidad económica generalizada, el inexorable fin de la "triple afluencia".

Ciclos de intervención estatal

Una de las explicaciones del fin de la tendencia favorable a la intervención estatal ha sido formulada en términos de un ineludible condicionamiento histórico. Se-

gún Bresser Pereira (1993) existen ciclos de intervención estatal que determinarían las decisiones en economía política. Su argumentación se basa fundamentalmente en la vinculación de dos conjuntos de ideas: los largos ciclos de expansión y contracción de la economía, de cincuenta años de duración, aproximadamente, según Kondratieff, y los ciclos culturales de interés-desinterés hacia lo público, descritos por Hirschman (1982). Los mecanismos endógenos serían, en el caso de la intervención estatal, la acumulación de distorsiones derivadas de la intervención estatal o, por el contrario, de la ausencia de regulación del mercado, mientras que el ciclo político, siguiendo a Hirschman, es el resultado del desencanto y la frustración en la prosecución del interés privado y —alternativamente— del interés público.⁽¹¹⁾ Los ciclos de intervención estatal, según Bresser Pereira, consisten en un fenómeno tanto económico como político; comparten características de ambos. El ciclo que se cerraba en los años setenta, era, obviamente, el que se había iniciado en los 30.

Llamativamente, otros estudios anteriores basados en series históricas de larga duración habían demostrado que la intervención estatal había atravesado por fases de expansión y de retracción. Según Tarschys (1975), las investigaciones que realizó Crowley (1971) sobre la actividad gubernamental en los países de Europa Occidental desde el Siglo XI hasta el presente, presentaron evidencias que confirmarían las teorías de Pirenne acerca de fluctuaciones cíclicas entre períodos de *laissez-faire* (siglos XI-XII, XV-XVI, XIX) y períodos de intervención gubernamental (siglos XIII-XIV, XVII-XVIII, XX).

Crisis del desarrollo y organismos multilaterales

La teoría de los ciclos históricos explicaría por su propia dinámica interna el gran derrumbe del modelo de intervención estatal a partir de los setenta. Aceptar la existencia de los ciclos, y de su autonomía, conduce inevitablemente a una posición política pragmática: establecer la mejor estrategia de adecuación, caso que no fue el de la Argentina.

Como es sabido, la década de 1980 fue en la Argentina la continuación de un período de profunda crisis macroeconómica que se caracterizó, como para otros países en desarrollo, por el déficit fiscal crónico, el enorme endeudamiento externo y, sobre todo, la desilusión acerca de la perspectiva de un crecimiento continuo.

Hasta mediados de los setenta, el “desarrollo” había significado un crecimiento indefinido, la capacidad de crecer sin fin. En tanto ideología —o significaciones imaginarias sociales— se correspondía con un conjunto de axiomas, principalmente, la omnipotencia virtual de la técnica, la ilusión asintótica relativa al conocimiento científico, en fin, la racionalidad de los mecanismos económicos. En estos postulados se apoyan las doctrinas tanto de la libre competencia como de la planificación burocrática centralizada; aunque antagónicas, comparten, sin embar-

go, el supuesto de que existe para el individuo y para la sociedad una predestinación natural al progreso, al crecimiento. En el curso de la década del sesenta el modelo de la sociedad industrial avanzada consistía en un crecimiento industrial continuo, en una elevación global de la riqueza y del nivel de vida. Todo parecía marchar en el sentido de una conquista cada vez más amplia del bienestar. (Morin, 1980) Se suponía que la clave para la solución de los problemas humanos era el crecimiento económico basado en los métodos de regulación de la demanda. Los niveles de crecimiento del PBI por habitante contenían la respuesta a todas las preguntas. (Castoriadis, 1980)

La contrapartida latinoamericana del credo desarrollista se había basado en las contribuciones empíricas y analíticas articuladas desde la CEPAL, e inspiradas por Prebisch, que promovían la industrialización substitutiva de las importaciones, el crecimiento del mercado interno y la modernización de la agricultura como la solución latinoamericana. Sin embargo, los resultados fueron, resumidamente, desarrollo e intenso conflicto político sobre la distribución; inflación y autoritarismo, los modos predominantes de la economía y la política.

El advenimiento de la democracia reintrodujo las viejas recetas de estabilización para los países en desarrollo provistas por el Fondo Monetario Internacional.⁽¹²⁾ Es decir, reducción de los déficit de las balanzas de pagos y de los déficit presupuestarios, eliminación de subsidios, aumentos de las tasas de interés, etc. Estas medidas fueron superadas por las innovadoras políticas de ajuste estructural propuestas por el Banco Mundial.⁽¹³⁾ De más largo plazo y de mayor complejidad —en combinación con las anteriores— pusieron el papel del estado en el centro del debate y definieron como objetivo su redefinición. Precisamente, un programa de reforma estructural ortodoxo consiste, además del sinceramiento de precios y la liberalización del mercado, en el pasaje de recursos de la órbita gubernamental a la decisión privada, la racionalización del rol del estado basada en la eficiencia y las reformas institucionales para promover la competencia en el sector privado.⁽¹⁴⁾

Las organizaciones multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo), aun cuando habían estado involucradas en el proceso de desarrollo en América Latina durante varias décadas, acentuaron su incidencia en la transformación socioeconómica e ideológica a partir de los años ochenta, después de la segunda crisis petrolera, de la crisis de la deuda externa y de la pérdida en la credibilidad de las políticas económicas heterodoxas. Incidieron en forma crucial por el reemplazo de las políticas intervencionistas y orientadas al mercado interno, incorporando las de apertura económica y mercado abierto y promoviendo un contexto intelectual favorable al neoliberalismo. La influencia que ejercieron estos organismos se desarrolló de modo interrelacionado por tres vías: otorgando recursos financieros, participando en la confección de la agenda socioeconómica y difundiendo un nuevo marco cognitivo.⁽¹⁵⁾ (Van Duck, 1995)

Estado y mercado

La débil posición de los países latinoamericanos en el mercado de capital internacional en los ochenta y su desesperada necesidad de capital extranjero acentuó el poder de negociación de las agencias financieras multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID). Por otra parte, el fracaso de las políticas tradicionales y las terapias heterodoxas, sobre todo en el caso de la Argentina, fortalecieron la posición de un enfoque neoclásico y un diseño de política ortodoxa. El condicionamiento al que estaban ligados los préstamos por parte de los organismos multilaterales así como los acuerdos de libre comercio que cundieron, propiciaron estas políticas y amplificaron su efecto.

En cierta medida, los estados perdieron el poder de control sobre las economías nacionales que se habían desarrollado bajo el signo mercantilista. (Claval, 1995) La apertura de las economías nacionales y la proliferación de corporaciones transnacionales como consecuencia de la globalización de la economía y la integración de los mercados nacionales a la economía internacional han promovido la libre circulación de capital, bienes, servicios e información, obstaculizando, en cambio, la circulación de fuerza de trabajo a través de las fronteras nacionales — aun entre regiones de un mismo país—.

La relación estado-mercado se ha vuelto más compleja. Este es el punto en que se presentan los dos límites que señalan Haggard y Kaufman (1994: 70); por un lado, el mercado no es el mejor asignador en materia de distribución del ingreso (y menos, del pleno empleo) pero, por otro lado, se plantean el “dilema del político” (Geddes, 1993), según el cual no es fácil “garantizar la seguridad económica que solicitan los votantes y sostener al mismo tiempo los mecanismos de mercado requeridos para la asignación de los recursos en forma eficiente y productiva”. El estado se encuentra ante dos fuertes restricciones: su escasa autonomía frente a la avasallante integración en el mercado internacional y la dificultad para establecer mecanismos de corrección de las imperfecciones del mercado interno sin caer en la sobreintervención.

Acerca del interrogante más general sobre las relaciones entre regímenes políticos y desarrollo económico existen respuestas diversas.

Bhagwati (1996) comparó el desarrollo económico basándose en una tipología elaborada sobre dos dimensiones, una, económica (existencia o no de una economía de mercado), y la otra, política (democracia o autoritarismo), concluyendo que el mercado —y no la democracia— es la condición suficiente para el desarrollo económico y social.⁽¹⁶⁾

Przeworski y Limongi (1994), a su vez, concluyeron a través de un amplio análisis estadístico que no existía asociación entre tipo de régimen y crecimiento económico. Así como los milagros económicos de la posguerra incluyeron países con instituciones democráticas y competencia electoral tanto como dictaduras militares, la aciaga década del 80 exhibe ejemplos de fracasos rotundos en materia

económica, tanto en regímenes democráticos como autoritarios. Los autores atisban a identificar “una cierta autonomía (interna) del estado” como el atributo de regímenes que, aunque de diverso tipo, fueron efectivos en la gestión económica, logrando sortear las presiones y los estrechos intereses corporativos, y administrando en función del interés general.

Neoliberalismo y costo social

Siguiendo la idea acerca de la autonomía relativa del estado, en forma simétrica y opuesta, Acuña y Smith (1996) señalan que “la politización del mercado (Offe) había impulsado la movilización y la organización de los intereses sociales de manera de influir en las políticas públicas, acelerando el proceso de penetración del estado por múltiples intereses contradictorios... llevaron a la pérdida de la autonomía, racionalidad y eficiencia en la obtención de los recursos fiscales, lo cual a su vez, tuvo dos consecuencias: la crisis fiscal y la incorporación al aparato estatal de las contradicciones y divisiones presentes en la sociedad”. Según los mismos autores, “el mismo proceso que fortaleció el poder y la autonomía desde la década del 30 generó asimismo, desde los 70, su debilitamiento y pérdida de eficiencia en el logro de sus objetivos”. (He aquí, también, una observación que alude a una fase del ciclo, coincidente con la tesis de Bresser Pereira, mencionada más arriba.)

Sin embargo, las políticas neoliberales adoptadas para administrar la crisis actual han tenido un impacto económico y social fuertemente negativo (tasas de crecimiento fluctuantes, creciente desempleo abierto, gastos sociales declinantes, desorganización del sector público, creciente empobrecimiento, etc.). Acuña y Smith (1996) sostienen que las circunstancias socioeconómicas negativas (recesión económica, mayor regresividad del ingreso, etc.) no son necesariamente una amenaza contra la consolidación democrática,⁽¹⁷⁾ aunque se preguntan sobre el tipo de democracia en esas condiciones.

El concepto de exclusión social, utilizado especialmente por la sociología francesa, se refiere en sus versiones más recientes al hecho según el cual las sociedades con una economía de mercado se volvieron incapaces de integrar a un número creciente de sus miembros. (Farías, 1994) Una forma extrema de desigualdad —exclusión— es descrita como la nueva división social (Touraine), que enfrenta a los de afuera con los de adentro, en contraste con la antigua división que enfrentaba a los de arriba con los de abajo.⁽¹⁸⁾ La dualización de la sociedad aparece como un divorcio entre los actores y el sistema; entre las demandas sociales y la organización. La exclusión social (los grados extremos de carencia de trabajo, hogar, poder, dinero) es explicada como una consecuencia directa de las condiciones socioeconómicas (la crisis del empleo) y del fracaso de las instituciones políticas y culturales (el estado, el sistema educativo, los sindicatos).

Se han discutido alternativas al dilema y ha emergido el conjunto de recomen-

daciones, conocido en la literatura como “reestructuración económica con equidad” (CEPAL, 1990 y 1992), que orientan hacia la articulación del proceso de crecimiento con acciones que conducen hacia la equidad. Las mismas preocupaciones llevaron a la emergencia de un nuevo paradigma, el desarrollo sostenible (PNUD, 1994),⁽¹⁹⁾ que avanzando sobre el eficientismo economicista propone la reasunción de criterios basados en el igualitarismo, el feminismo, el ecologismo. Esta estrategia de crecimiento recomienda una cuidadosa y planificada apertura de las economías de la región, aumento en sus capacidades competitivas sistémicas, desarrollo planificado y sostenido de los recursos científicos y tecnológicos, protección ambiental adecuada, mayor esfuerzo para enaltecer la calidad de vida de los recursos humanos, etc. Para el cumplimiento de estos objetivos se requiere un aumento en la capacidad de gestión del gobierno, y por lo tanto implicaría una reforma profunda en las estructuras del estado. Un proyecto futurista aún pendiente.

Argentina 1989: la reforma del Estado

No es casual que la reforma del estado en Argentina⁽²⁰⁾ se iniciara en el mismo año (1989) en que Williamson había difundido un documento explicativo sobre los contenidos del “Consenso de Washington”. Bajo esta designación se conocía al paquete de las siguientes medidas: 1) disciplina fiscal; 2) reformulación de las prioridades en el gasto público en favor de la salud primaria, la educación y la infraestructura; 3) reforma impositiva; 4) liberalización financiera; 5) unificación de la tasa de cambio; 6) privatización de las empresas estatales; 7) desregulación en aras de la competencia; y 8) facilitación de los derechos de propiedad.⁽²¹⁾ (Williamson, 1993: 1329-1336)

La coincidencia es más que significativa: era el momento histórico en que la solución restrictiva del papel del estado y el modelo económico neoconservador habían adquirido un auge hegemónico. Según ironizaba Williamson (1993), se trataba, en los hechos, de una “convergencia internacional”.

Una cláusula según la cual serían “eliminados todos los organismos y disposiciones que impidieran el funcionamiento de la economía de mercado”, se impuso como parte de un decreto de necesidad y urgencia.⁽²²⁾ Más allá de la retórica normativa, la reforma del estado tuvo un fuerte impulso inicial (1989-1991). Se tradujo, básicamente, en tres dimensiones: la privatización del sector empresario estatal, la recomposición política de la administración nacional (un fenómeno multifacético quizá no tan evidente), y la descentralización de las funciones sociales.

a) Privatización

Bajo la consigna de “todo el poder al mercado”, las empresas estatales fueron privatizadas a un ritmo vertiginoso, sin precedentes comparando con las experiencias previas, excepto, por su vigor y extensión, el caso de Nueva Zelandia a partir de 1984. (Peters, 1994; Self, 1994) Como ha sido señalado por Gerchunoff y Cánovas (1995), la implementación de la política de privatizaciones en Argentina fue en sí un mensaje preponderantemente político: la necesidad de expresar de un modo contundente, la reversión de la tendencia estatista asociada históricamente al peronismo.

La desaparición del estado como árbitro, regulador y, sobre todo, como agente directo de la producción de bienes y la prestación de múltiples servicios se tradujo en la caída del monto de adquisiciones de bienes y servicios por parte de la administración nacional (central y empresas estatales); en 1989 esa suma superaba los 20.000 millones de dólares y en 1994 se redujo a la quinta parte. Constituye uno de los indicadores que mejor sintetiza la magnitud de la reconversión de la relación estado-mercado,⁽²³⁾ y es el resultado, principalmente, de la privatización de las empresas del estado.

Por otra parte, los nuevos convenios colectivos firmados después de la privatización reformularon las condiciones de trabajo introduciendo el aumento de la jornada de trabajo, la multifuncionalidad de tareas —con la consiguiente mayor carga laboral— y la variabilidad salarial en función de la productividad alcanzada. Una alternativa al retiro voluntario antes y después de las privatizaciones ha sido la constitución de microempresas contratistas, una forma de precarización laboral.⁽²⁴⁾

Desde el punto de vista de las relaciones laborales, la privatización operó como un gran tubo de ensayo y un modelo ejemplificante para la aplicación de nuevas modalidades en las relaciones y las condiciones de trabajo. Al derrumbar los antiguos baluartes de una legislación ultrafavorable a los asalariados y liderar las innovaciones en el marco de la flexibilización laboral, la privatización, más que ninguna otra dimensión de la reforma del estado, fue una política de ajuste incontrovertiblemente exitosa.

Según Gerchunoff y Machinea (1995: 76), “la privatización de las empresas estatales fue, sin embargo, un proceso de concenración que parece haber ido —sin tomar en cuenta consideraciones sociales o políticas— más allá de lo razonable desde el punto de vista de la eficiencia económica”. Conjuntamente con la privatización de la previsión social, fueron las dos políticas de reforma estructural completadas. Para compensar la falta de automatismo del mercado, que se mostró impotente para equilibrar los precios relativos, se impusieron políticas *supply-side* que bajaron los costos empresarios (supresión de impuestos al trabajo, a los ingresos brutos, a los activos productivos, a los sellos, etc.). (1995: 50)

b) Politización en la administración nacional

La recomposición política de la administración nacional no es sinónimo de “tecnopolitización” es decir, la tendencia de los tecnócratas a convertirse en políticos e implementar un amplio programa de reformas basado en el supuesto de la promoción del bien común. (Williamson, 1994, citado por Bradford, 1994)

En trabajos anteriores habíamos denominado “politización” o “hiperinflación política” al proceso de recomposición política de la administración nacional, refiriéndonos a tres aspectos centrales: I) la expansión de las cúpulas políticas (secretarías, subsecretarías, asesores, etc.); II) el mayor peso relativo (aunque también absoluto) del volumen de personal en las áreas políticas, debido a la transferencia de las funciones sociales a las administraciones provinciales y municipales; y III) una política de personal (reescalafonamiento, designaciones, promociones, etc.) con fuertes tintes particularistas y clientelísticos.⁽²⁵⁾

Pero a estas transformaciones del aparato administrativo nacional se le fueron agregando otras durante los últimos años. Paralelamente, se ha ido adicionado otra franja de personal, la de los “expertos”.⁽²⁶⁾ La interacción entre las autoridades políticas, asesores, expertos, funcionarios y consultores privados oscila entre la fluidez y el rigor estamental. Es decir, puede o no haber permeabilidad, intercambiabilidad, etc. (de personas, roles, etc.) entre franjas y sectores. Sin embargo, es en todo caso más probable que desde los cuadros de expertos sea desde donde se origine una carrera tecnopolítica en el sentido de Williamson, es decir la progresión de la tecnocracia a los cargos políticos de gobierno.

Todo indica que el desarrollo y auge adquirido por el aparato administrativo central,⁽²⁷⁾ su recomposición política como producto de la reforma del estado, es consistente con los requerimientos de un poder ejecutivo fuerte (Haggard y Kaufman, 1994; 1995), activo impulsor de políticas por decreto. Es el correlato operativo de una democracia delegativa; “... consolidan fuertes grupos tecnocráticos al interior del proceso de toma de decisiones; no cuentan con fiscalización horizontal;⁽²⁸⁾ y muestran un alto riesgo de clientelismo, patrimonialismo, y corrupción”. (Varas, s/f, citando a O’Donnell, 1994)⁽²⁹⁾

c) Descentralización

Las funciones sociales básicas —salud, educación, asistencia y promoción social— con base en la administración nacional fueron transferidas a las administraciones provinciales y locales (1992). Este traspaso⁽³⁰⁾ se realizó sin criterios orgánicos previos, cumpliendo, simplemente, con los requerimientos financieros del gobierno nacional. Según Gerchunoff y Machinea (1995: 65-66), la falta de iniciativa para promover las reformas en las áreas sociales quizá pueda explicarse desde dos perspectivas. Por un lado, el gobierno no tenía mucho por ganar en el corto plazo,

en términos macroeconómicos (tratándose de reformas que demandan financiamiento), como tampoco, en términos de logros (debido a que sus resultados son perceptibles, si lo fueran, en el largo plazo). Además, los sectores sociales económicamente solventes habían privatizado de hecho sus requerimientos, confinando gradualmente al estado en su rol de refugio de pobres.

Pero al mismo tiempo, en el marco de las políticas de estabilidad y ajuste se impuso a los gobiernos provinciales el cometido de reducir volumen y salarios del empleo público, así como también modificar más restrictivamente las condiciones de trabajo. Por un lado, el costo político de este ajuste lo han pagado las provincias (en primer lugar, los gobiernos no pertenecientes al partido oficial), y por otro lado, la disgregación del conflicto gremial en focos locales debilitó en un principio la fuerza de la protesta contra una política que, en realidad, había sido impartida desde el nivel nacional.⁽³¹⁾

Federalismo fiscal, descentralización, sociedad civil

Institucionalmente mixta, Argentina, cuya Constitución se inspiró en la norteamericana y su estructura administrativa en la francesa, tiene un sistema de gobierno federal al que se le ha superpuesto una administración pública centralista. Fue inevitable que la presión política sobre los gobiernos del interior generara históricamente su propia expansión administrativa, maximizando las transferencias desde la administración nacional y minimizando la recaudación propia.

De hecho, el proceso de descentralización funcional se fue desarrollando durante todo este siglo, y con mayor intensidad después de los años cincuenta; se realizó a expensas de los recursos nacionales. Perry y Herrera (1994) muestran cómo buena parte de la crisis fiscal de los años 80 y sus efectos hiperinflacionarios se explican por la falta de contención —hasta el plan de Convertibilidad (Gerchunoff y Machinea, 1995)— y de la presión de los gastos de las administraciones provinciales sobre la Tesorería Nacional. Después de la Convertibilidad (1991) serían necesarios los pactos fiscales de la Nación con las Provincias con el objeto de eliminar —vía privatización— el papel emisionista que jugaron los bancos dependientes de las administraciones provinciales. Hasta aquí llegaron las políticas de estabilidad aplicadas al federalismo fiscal.

Las privatizaciones que sobrevinieron luego, especialmente el sistema previsional —previo su pasaje a la órbita nacional—, las empresas de agua y las de energía, abrieron las economías provinciales a las novedosas políticas de ajuste estructural. A partir de entonces, el pacto fiscal se asentó sobre el “principio de correspondencia” cuya aplicación rigurosa “permite identificar el mayor gasto con el requerimiento de un mayor impuesto, y transmitir la idea de restricción de recursos tan alejada de la tradición fiscal latinoamericana”. (López Murphy, 1994: 15) El federalismo fiscal sin una clara regla de correspondencia ingreso-gasto en los niveles

inferiores de gobierno y sin una definición muy precisa y objetiva de las transferencias puede sufrir el problema de los bienes en propiedad común, en que todos los participantes están dispuestos a la depredación, por cuanto no imputan el costo que originan sobre el conjunto.

A los argumentos fiscalistas en apoyo de la descentralización⁽³²⁾ se suman los argumentos económicos y políticos. Uno de ellos es el de mejorar el potencial de eficiencia de los gobiernos locales sometiendo sus acciones a la fiscalización más directa por parte del electorado, ajustando la articulación y las respuestas a las demandas de bienes y servicios públicos, de acuerdo a los costos de las prestaciones en la región. Los gobiernos locales (municipios) pueden ser responsabilizables (*accountables*) directamente ante sus electorados y están en mejor posición para responder a sus necesidades. Los ciudadanos se acercan más eficientemente al *quid pro quo* de la lógica fiscal. La participación de la sociedad civil es el argumento democrático por excelencia que se utiliza en apoyo de la descentralización.⁽³³⁾

Sin embargo, como apunta Lechner (1994: 141) la invocación a la sociedad civil queda en una alusión genérica a la acción colectiva no estatal, sin mayor valor informativo. Uno de los argumentos de consenso acrítico esgrimido en defensa de la descentralización (administrativo-territorial) es que favorece la participación ciudadana. La idea que subyace es que la menor escala jurisdiccional (establecimiento, vecindario, localidad, provincia, etc.) facilita la participación directa de los ciudadanos, como si el sistema político administrativo fuera un sistema de cajas chinas que pudiera irse abriendo hasta un nivel tan pequeño en que ya estuviera el propio ciudadano presente. La presencia y el interés directo del ciudadano no se garantizan automáticamente con la descentralización, como tampoco por obra de la mayor desagregación política y administrativa se resuelven las tensiones del sistema representativo, simplemente los corre a otra instancia jurisdiccional, en principio, más reducida. Ello no resuelve los problemas de la relación "principal-agente", los costos de transacción para la acción ciudadana, en fin, la compleja lógica de la acción colectiva y de los incentivos selectivos, que siguen imperterbables en cualquier escala. En ese sentido, el trabajo de Przeworski (1995) es un avance; admitiendo la inevitabilidad de la intervención estatal debido a las imperfecciones del mercado (externalidades, costos de transacción, etc.), Przeworski analiza el comportamiento de los políticos, como representantes, frente a los modos en que se operacionalizarían las consecuencias de la imputabilidad de sus decisiones. Desde su perspectiva, la reforma del estado debería concebirse en términos de mecanismos institucionales mediante los cuales los gobiernos pudieran controlar el comportamiento de los agentes económicos privados (externalidades negativas) y, a su vez, los ciudadanos pudieran controlar a los gobiernos. La participación en sí misma no es suficiente; "...a menos que existan mecanismos de fiscalización e instrumentos de sanción, la participación será impotente y meramente simbólica".(Przeworski, 1995: 25)

Conclusiones: del estado jacobino al estado hueco⁽³⁴⁾

El principio de subsidiariedad⁽³⁵⁾ implica la supremacía de la lógica económica sobre la lógica política. El argumento fundamental, basado en las teorías del *public choice* sostiene que la economía se basa en criterios de racionalidad y modernización mientras la política introduce ineficiencias provocando estancamiento y crisis. (Muñoz, 1994) Desde la óptica liberal, fortalecer la sociedad civil significa permitir a los ciudadanos conformar el acuerdo de la voluntad colectiva sobre la base del cálculo racional de sus intereses individuales, evitando la discrecionalidad expropiadora de la voluntad colectiva por parte de las instancias gubernamentales. (Lechner, 1994:143)

El estado subsidiario es el objetivo en pos del cual se han articulado las políticas de reforma estructural. Consiste en un modelo opuesto al del estado napoleónico, centralizado, basado en la noción jacobina del interés general,⁽³⁶⁾ autor y responsable material de las políticas sociales universalistas. La subsidiariedad se define por su carácter minimalista: el estado nacional se debe restringir exclusivamente a las funciones intransferibles al mercado. Paradójicamente, sólo un gobierno nacional con un poder ejecutivo fuerte, es decir, con un gran poder de gestión, puede llevar a cabo su propia centrifugación a través de la descentralización⁽³⁷⁾ y la privatización.

El hecho de que se trate de un poder ejecutivo con una gran capacidad de iniciativa y expertización reformadora no debería constituir un obstáculo que impidiese la condición de ser susceptible de dar cuenta de sus acciones. Pero los problemas que se derivan de los cambios institucionales, en este caso, de las reformas estatales hacia el modelo subsidiario son ya universales y forman parte de la agenda teórica y la producción bibliográfica. El punto crucial es la existencia de un *trade-off* entre discrecionalidad y *accountability*, que corre paralelo a la oposición mercado vs. jerarquía burocrática. (Frederickson, 1996)

“La eficiencia económica deviene el fin último; más que acotar el campo de la intervención política, se pretende ‘poner en línea’ la política con los supuestos imperativos técnicos de la economía”. Un ejemplo ilustrativo son las políticas sociales. En los últimos años ha tenido lugar una profunda reformulación que introduce un nuevo enfoque. Las políticas sociales ya no son concebidas como instrumentos universales que responden a derechos exigibles legalmente por todos los ciudadanos (o mejor aún, los habitantes) sino medidas focalizadas hacia determinados “sectores vulnerables”, o de extrema pobreza. Tal orientación incrementaría potencialmente la eficiencia en el gasto social pero tiene profundas implicancias políticas: las políticas sociales son desvinculadas de su anclaje, la ciudadanía, y redefinidas como una variable de crecimiento económico. (Lechner, 1995: 15)

El *ethos* eficientista tiene derivaciones aún más poderosas y sorprendentes. Si como argumenta Lechner la noción (jacobina) de los derechos inherentes al ciudadano ha entrado en decadencia, emerge como contrapartida la política asistencialista dirigida hacia los sectores sumergidos, considerados población benefi-

ciaria, un *target* del marketing al menos en tres sentidos: 1) en tanto población-foco a la que se dirigen con las políticas sociales (implementación eficiente del gasto); 2) en tanto población-objeto de incorporación al mercado (eficiencia capitalista); y 3) en tanto desarrollo de una potencial población-contribuyente (eficiencia reproductiva).

Al asistencialismo estatal fundado en una definición eficientista del objeto de los programas sociales se le agrega el conjunto de requisitos para la obtención de financiamiento —por gestión extrapresupuestaria— de las demandas sociales “descentralizadas”: los “programas de inversión social”.

Concebidos en el marco de las iniciativas y gestiones descentralizadas de las políticas sociales, la versión más simplificada —dejando a un lado los factores políticos y clientelísticos que son en realidad los que inciden en la decisión acerca de la operatoria de estos programas— consiste en que los “bancos”⁽³⁸⁾ sólo financian proyectos de inversión social a los organismos elegibles de las administraciones públicas en función de su solvencia presupuestaria. El principal criterio de otorgamiento del crédito se basa en su potencial rentabilidad, es decir, en la condición de (costo) beneficio económico (positivo) de la inversión y, en principio, su potencial de reintegro.

En conclusión, bajo las actuales condiciones de exclusión social, el motor que impulsa a las políticas sociales hoy constituye un nuevo paradigma, una suerte de “marketing social” cuya aplicación y resultados son aún inciertos. Es desde esta perspectiva que se plantea el desafío acerca de la gobernancia.

NOTAS

(1) Tomassini (1994) y otros autores utilizan el término “governabilidad”.

(2) La democracia, según la revisión bibliográfica de Schneider (1995: 216), entraña “elecciones libres, periódicas..., sufragio universal; responsabilidad del aparato de estado ante el parlamento ..., y libertades de expresión, asociación, protección de los derechos individuales. Przeworski, siguiendo a Robert Dahl, considera que la definición es más simple: competencia abierta a la participación ... es suficiente para identificar un sistema político como democrático”.

(3) Extraídas de Przeworski et al. (1996: 55), citando a su vez a O'Donnell (1995).

(4) Una de las acepciones ya mencionadas, usada por O'Donnell, según Przeworski et al. (1996: 55).

(5) Torres-Rivas menciona “la aún más problemática distinción entre democracia política y social”, incluyendo implícitamente la equidad en el segundo término del par. Paralelamente, Sartori (1995) apuntando a la misma cuestión establece una diferencia entre “demo-poder” y “demo-protección”, siendo el primer elemento (“demo-poder”) una condición necesaria y suficiente para la democracia (liberal), mientras que el segundo (“demo-protección”) requiere de la inclusión de un conjunto dinámico de políticas públicas. Sartori, sin duda, prefiere la economía epistemológica del demo-poder.

(6) Orlansky (1991).

(7) Siguiendo a Lane (1993) las funciones que demarcan el sector público, sintetizando los conceptos

clásicos de las finanzas públicas, son tres: la asignación de recursos públicos, la redistribución pública y la regulación pública.

(8) La expresión triple afluencia (*treble affluence*) está tomada de Rose y Peters (1978).

(9) Una de las características del gasto público en Argentina es su carácter procíclico. Ver en Orlansky (1984) para el período 1941-1980 y en Gerchunoff y Machinea (1995: 48) para el período 1990-1993.

(10) Orlansky (1994b).

(11) Desde el punto de vista metodológico los ciclos económicos caracterizan a una economía en su conjunto, es decir, un colectivo, mientras que la saturación motivacional hacia el interés en lo público y lo privado es una propiedad de cada uno de los individuos, si bien es siempre posible elaborar algún tipo de medición que refleje al conjunto (la "opinión pública").

(12) El Fondo Monetario Internacional se ha centrado en programas de asistencia técnica en cuestiones básicas de gestión fiscal y monetaria fortaleciendo las operaciones de las tesorerías y bancos centrales en materia impositiva y presupuestaria.

(13) El Banco Mundial se ha orientado hacia la asistencia en la formulación de nuevos procedimientos de inversión pública y a la gestión de los flujos de ayuda externa actual y futura (por ejemplo, los programas de privatización).

(14) Grindle y Thomas (1991: 152-154).

(15) El nuevo marco cognitivo establece que el liberalismo económico, conjuntamente con el proceso de liberalismo político, la desregulación y la buena gobernanza reducen la probabilidad de reemergencia de las políticas inflacionarias, el favoritismo y la necesidad de búsqueda del otorgamiento de ventajas selectivas (*rent-seeking*).

(16) Los siguientes casos corresponden a cada uno de los cuatro casilleros resultantes del cruce de las dos dimensiones: (mercado y democracia) los países occidentales antes de la crisis petrolera de 1973; (mercado y autoritarismo) China en la última década y países del lejano oriente a partir de 1960; (no-mercado y democracia) India después de la independencia; y (no-mercado y autoritarismo) los países ex-comunistas.

(17) Así como el aumento de la riqueza general (ingreso *per capita*) es importante en el proceso de consolidación democrática en los países menos desarrollados, la recesión no altera al régimen democrático en los países de economía más desarrollada. (Przeworski et al., 1996)

(18) Bonefeld (1996) ha acuñado la expresión "terrorismo capitalista" para referirse a la reemergencia de las condiciones violentas de acumulación primitiva desatada en la última década y a la creciente marginalización de las prácticas lucrativas (droga, prostitución, venta de órganos, etc.). Nótese que por su carácter meramente depredador, el "terrorismo capitalista" apunta a una descripción distinta y opuesta al "darwinismo social", también aplicable en las circunstancias actuales, con énfasis este último en la funcionalidad de la competencia.

(19) La noción de desarrollo sostenible tiene un antecedente en las *International Assistance Acts*, título IX, votadas por el Congreso Norteamericano en 1967. De acuerdo con sus términos no tendrían derecho al apoyo y a la ayuda exterior de los EEUU sino aquellos países que adoptaran un modelo de desarrollo, según el cual la mejora de la renta *per capita* se acompañase de un crecimiento en el ritmo de la movilidad social, de la eliminación progresiva de los sectores de población marginal, y del avance en la institucionalización democrática. (Mendès, 1980: 139).

(20) Las políticas de reforma del estado se formularon "en cascada". En 1989 un paquete concentrado de dos leyes (N° 23696, de Reforma del Estado y N° 23697 de Emergencia Económica). En 1990, N° 435 de Reordenamiento del Estado; N° 1457 denominado "Omnibus" para acelerar la reforma estatal y N° 2476 de Racionalización del Estado, principales disposiciones relativas a la situación del personal. En 1991, N° 992 sobre el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

(21) Según el economista Stanley Fischer se debería agregar la condición, al menos en lo concerniente al Banco Mundial, de que los gastos sociales fueran "costo-efectivos". (Williamson, 1994: 1334, nota al pie). Volveremos más adelante sobre el *ethos* eficientista.

(22) Decreto 2476/90. En Orlansky (1991) se analiza el contenido de las principales piezas normativas.

(23) De acuerdo con interpretaciones oficiales —incluida la del Presidente de la Nación—, merced al

menor poder de compra por parte del estado se habría eliminado la corrupción "estructural". Si el argumento fuera cierto y proporcional, ¿podría afirmarse que la corrupción estructural es ahora cuatro quintos menor?

(24) Para la reducción de los planteles, el estudio de las calificaciones y de las modalidades de gestión de la fuerza de trabajo en una empresa de energía eléctrica privatizada, ver Figari (1995).

(25) Con el aval sindical.(Orlansky, 1994a)

(26) Con respecto al marco normativo de la condición de "experto", véase el Decreto N° 92 de 1995.

(27) El Presupuesto Nacional revela la expansión del gasto en personal del poder ejecutivo en 1994 (INDEC), por ejemplo, supuestamente en un momento en que habiéndose aplicado con anterioridad las políticas de privatización y descentralización, el gasto debería haber bajado.

(28) Según O'Donnell (1996), se refiere al poder de control que ciertos organismos (Auditoría, Controladuría, etc.) deberían ejercer sobre otros organismos —especialmente sobre sus altos funcionarios— en cuanto al cumplimiento de pautas universalistas orientadas hacia lo público, y no hacia el interés particular.

(29) Como ha sucedido en los países ex-comunistas, existe el gran desafío de cómo salir del *interregnum* donde fuertes beneficios fueron extraídos de las operaciones financieras con el pasaje a la economía de mercado.(Bird y Wallich, 1994)

(30) Establecimientos de educación media, hospitales, y otros asistenciales (300.000 cargos).

(31) Un conjunto de hipótesis acerca de las respuestas que inicialmente dieron los sindicatos estatales a las políticas de reforma del estado, en Orlansky 1995.

(32) Descentralización: la toma de decisiones y el poder para implementarlas son transferidos a los gobiernos locales, dando cuenta de las mismas ante su propio electorado. Desconcentración se refiere a la dispersión de responsabilidades dentro de la estructura central hacia oficinas regionales. Delegación: los gobiernos locales ejecutan ciertas funciones en nombre del gobierno central ante quien dan cuenta de su performance.

(33) Ciertamente, la descentralización también promueve nuevos tipos de clientelismo asociado a nuevos tipos de liderazgo (el "caciquismo" municipal), la oligarquización excluyente en los establecimientos estatales (hospitales, escuelas, etc.), entre otros.(Self, 1994)

(34) La expresión "estado hueco" (*hollow state*, Milward 1994) se refiere a la "tercerización", es decir el financiamiento de los servicios públicos contratando a terceros (empresas, ONG, otros organismos gubernamentales, etc.), evitando y eliminando oficinas, personal, etc.).

(35) La expresión "estado subsidiario", utilizado en la Encíclica *Quadragesimo Anno* (1931), fue rescatada a mediados de los setenta por el neoconservadurismo (no necesariamente católico) como opuesto al estatismo centralizado jacobino. Como es obvio, quienes originaron la expresión (probablemente de cuño monárquico católico) no pretendían precisamente reivindicar el mercado.

(36) Sobre el jacobinismo y la tradición napoleónica, ver Hollifield (1995).

(37) Sin embargo, la experiencia recogida en otros países en materia de descentralización muestra que la competencia entre organizaciones territoriales con el propósito de atraer actividades productivas lesiona el poder político central por la presión que ejercen municipios y regiones dispuestos a pagar cualquier precio en su búsqueda de desarrollo económico.(Claval, 1995)

(38) Designación coloquial del Banco Mundial, FMI, BID y los programas que financian. Su carácter orientador y la influencia académica que despliegan puede compararse con el rol que tuvo anteriormente la CEPAL.

BIBLIOGRAFÍA

- C.H. Acuña y W.C. Smith (1996): "La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales", en: *Desarrollo Económico*, Nº 141, Buenos Aires, Ides.
- J. Bhagwati (1995): "The New Thinking on Development", en: *Journal of Democracy*, 6, Nº 4.
- R.M. Bird y Ch.I. Wallich (1994): "Local Government Finance in Transition Economies. Policy and Institutional Issues", en: Salvatore Schiavo-Campo (ed.), *Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies*, World Bank Discussion Papers, 241.
- W. Bonefeld (1996): "State and Society: Prospects and Trends", en: *Estudio y Sociedad. Las nuevas reglas de juego*, UBA, 3-5 julio. Mimeo.
- C.I. Bradford, Jr. (1994): "Redefining the Role of the State: Political Processes, State Capacity and the New Agenda in Latin America", en C. Bradford Jr. (ed.), *Redefining the State in Latin America*, OECD.
- L.C. Bresser Pereira (1993): "Economic Reforms Cycles of State Intervention", en L. Whitehead (ed.), *Economic Liberalization and Democratization: Explorations of the Linkages*, World Development, Special Issue.
- D.R. Cameron (1978): "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", en: *American Political Science*, 72, págs. 1243-1261.
- C. Castoriadis (1980), "Reflexiones sobre el 'desarrollo' y la 'racionalidad'", en: J. Attali et al., *El mito del desarrollo*, Barcelona, Editorial Kairós.
- CEPAL (1992): *Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- P. Claval (1995): "Afterword", en: *International Political Science Review*, 16, Nº 3.
- R.W. Crowley (1971), "Long Swings in the Role of Government in Western Europe since the Eleven Century", en: *Public Finance-Finances Publiques XXVI*.
- V.E. Fariás (1994): "Social exclusion in Latin America. An annotated bibliography", *DP/7*, International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- C. Figari (1995): "La problemática de las calificaciones y la flexibilidad laboral. El caso de una central eléctrica privatizada". Presentado en el *II Congreso Nacional de Ciencia Política*. Mendoza, 1995.
- B. Geddes (1993): *The Politicians' Dilemma: Reforming the State in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- P. Gerchunoff y J.L. Machinea (1995): "Un Ensayo sobre la Política Económica después de la Estabilización", en: P. Bustos (comp.): *Más allá de la Estabilidad. Argentina en la época de la Globalización y la Regionalización*, Fundación Friedrich Ebert.
- P. Gerchunoff y G. Cánovas (1995): "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", en: *Desarrollo Económico*, Nº 136, Buenos Aires, Ides.
- M.S. Grindle y J.W. Thomas (1991): *Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- S. Haggard y R. Kaufman (1995): "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado", en: *Desarrollo Económico*, Nº 139, Buenos Aires, Ides.
- S. Haggard y R. Kaufman (1994): "Democratic Institutions, Economic Policy and Performance in Latin America", en: C. Bradford, Jr., *Redefining...*, op. cit.
- A.O. Hirschman, (1982): *Shifting Involvements*, Princeton, Princeton University Press.
- J. Hollifield (1995): "Jacobinism and the Napoleonic State Tradition in French Public Administration and Public Policy", *91 Chicago APSA Conference*.
- INDEC (1995): "Sector Público, Presupuesto Nacional, Ejecución del Presupuesto, Esquema de ahorro, inversión, financiamiento", Base de Datos.
- J.E. Lane (1993): *The public sector. Concepts, Models and Approaches*, London, SAGE Publications.

- N. Lechner (1995): *Las Transformaciones de la Política*, ponencia presentada en la conferencia: *Fault Lines of Democratic Governance in the Americas*.
- N. Lechner (1994): "La (problemática) invocación de la Sociedad Civil", en: *Perfiles Latinoamericanos*, N° 5, México, Flacso, diciembre, 1994.
- A. Lindbeck (1985): "Redistribution policy and the expansion of the public sector", en: *Journal of Public Economics*, 28, págs. 309-328.
- R. López Murphy (ed.) (1995): *La descentralización fiscal en América Latina*, Buenos Aires, FIEL-BID.
- C. Mendès (1980): "Crisis del Desarrollo: 'Praxis' y Entelequia", en: J. Attali et al., *El mito del desarrollo*, op. cit.
- H.B. Milward, H.B. (1996): "Symposium on the Hollow State", en: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6, N° 2.
- V. Montecinos (1995): "Economists in Political and Policy Elites in Latin America", *Post-1945 Internationalization of Economics*, Duke University, Durham, NC.
- E. Morin (1980): "El desarrollo de la crisis del desarrollo", en: J. Attali et al.: *El mito del desarrollo*, op. cit.
- O. Muñoz G. (1993): "Hacia el Estado Regulador", en: O. Muñoz G. (ed.), *Después de las Privatizaciones. Hacia el Estado Regulador*, Santiago, Chile, CIEPLAN.
- J. O'Connor (1973): *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Homo Sociologicus, Ediciones Península.
- G. O'Donnell, (1994): "Delegative Democracy", en: *Journal of Democracy*, 5,1: 61.
- G. O'Donnell (1995): "Partial Institutionalization: Latin American and Elsewhere", en: *Consolidating Third Wave Democracies: Trends and Challenges*, Taiwan, 1995.
- G. O'Donnell (1996): "Ilusions about Consolidation", en: *Journal of Democracy*, 7, N° 2.
- D. Orlansky (1984): "Evolución del Gasto en la Administración Nacional (1941-1980)", Informe de Investigación, INAP, Buenos Aires.
- D. Orlansky (1993): "El Nuevo Orden Administrativo. Reforma del estado y empleo público en la Argentina 1989-1991", en: *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, Serie de Investigación 98. Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra.
- D. Orlansky (1994a): "Democratization, State Reform and Political Inflation", *XVI Berlin IPSA Congress*.
- D. Orlansky (1994b): "La sociedad 'real' hacia fines de siglo. La teoría social y las contradicciones del desarrollo", *Jornadas de Sociología 36 Años de la Carrera de Sociología de la UBA*.
- D. Orlansky (1995): "State Reform in Argentina. Consequences of Reform Policies for Public Employee Unions", *91 Chicago APSA Congress*.
- G. Perry y A.M. Herrera (1994): *Finanzas públicas, estabilización y reforma estructural en América Latina*, Documento de Trabajo, BID, Washington, D.C.
- PNUD (1994): *Informe sobre el Desarrollo Humano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- A. Przeworski (1995): *Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention*, Presentado en la conferencia sobre *Desigualdad, el Estado de Bienestar y los Valores Sociales*, El Escorial, España, julio 12-14.
- A. Przeworski, M. Alvarez, J.A. Cheibub y F.Limongi (1996): "What Makes Democracies Endure?", en: *Journal of Democracy* 7, N° 1.
- A. Przeworski y F. Limongi (1994): "Regímenes políticos y crecimiento económico", en: *Desarrollo Económico*, N° 134, Buenos Aires, Ides.
- R. Rose y G.B. Peters (1978): *Can Government go Bankrupt?*, London, Macmillan.
- G. Sartori (1995): "How Far Can Free Government Travel", en: *Journal of Democracy* 6, N° 3.
- P. Streeten (1993): "Markets and States: Against Minimalism", en: L. Whitehead (ed.), op. cit.
- B.R. Schneider (1995): "Democratic Consolidations: Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments", en: *Latin American Research Review* 30, N° 2.
- P. Self, P. (1994): *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, The Macmillan Press Ltd.
- D. Tarschys (1975): "The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation", en: *Scandinavian Political Studies* 10, Beverly Hills and London, Sage Publications.
- L. Tomassini (1993): "Estado, gobernabilidad y desarrollo", *Serie de Monografías del BID*, N° 9, Washington, D.C.

- E. Torres-Rivas (1992): "La democracia y la metáfora del buen gobierno", en: *Revista Paraguaya de Sociología* 29, N° 84.
- P. Van Duck (1995): "Contemporary Technocracy: Bankers and Politicians", en: *Technocrats and the Politics of Expertise in Latin America*, Amsterdam, CIEDLA.
- A. Varas (s/f): "La Democratización en América Latina: una responsabilidad ciudadana". Mimeo.
- L. Whitehead (ed.) (1993): *Economic Liberalization and Democratization: Explorations of the Linkages*, World Development, Special Issue.
- J. Williamson (1993): "Democracy and the 'Washington Consensus' ", en: Lawrence Whitehead (ed.), *Economic Liberalization and Democratization...*, op. cit.
- J. Williamson (ed.) (1994): *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- World Bank (1994): *Governance. The World Bank's Experience*, Washington, D.C.