

Porzecanski, Rafael. **Tipos de democracia, políticas económicas y equidad social en América Latina**. Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO.

Disponible en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/porze.pdf>

Como citar este documento



BIBLIOTECA VIRTUAL DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

TIPOS DE DEMOCRACIA, POLITICAS ECONOMICAS Y EQUIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA *

Autor: Rafael Porzecanski

BECAS CLACSO-ASDI PARA JOVENES INVESTIGADORES

Montevideo, 19 de enero de 2000

Introducciónⁱ

Los distintos circuitos políticos y académicos vinculados a América Latina coinciden en que desde la década del ochenta se ha acentuado la desigualdad económica en la región. Asimismo, también se admite unánimemente que esta situación reviste especial gravedad, ya que estamos hablando de la región más inequitativa del mundo, ya que buena parte de la desigualdad se encuentra explicada por la brecha entre el 10% más rico y el 90% restante de la población, y ya que los altos niveles de pobreza que afectan a la mayoría de los países del área, descenderían notoriamente con una mejor distribución de los recursos.

Entre los datos que mejor ilustran la crítica evolución distributiva de América Latina, cabe referirse a aquellos proporcionados por Juan Luis Londoño y Miguel Székely en algunos de sus más recientes trabajos (1997; 1998). Según estos autores, en 1970 el 1% más rico de la población latinoamericana obtenía un ingreso 363 veces mayor al del 1% más pobre. Sin embargo, para 1995 la diferencia entre los ingresos percibidos por estos dos sectores poblacionales había pasado a ser de 417 veces. De igual manera, Székely y Londoño estiman que si bien desde 1970 hasta 1982 el Índice de Gini descendió cerca de tres puntos, volvió a elevarse en los años siguientes, eliminando y contrarrestando los posibles progresos distributivos acaecidos. Otros autores como Oscar Altimir (1997; 1998) y Albert Berry (1997; 1998) concuerdan en señalar una evolución negativa durante las últimas dos décadas, pero dibujan un panorama aún más crítico ya que consideran más probable que la distribución durante los setenta no haya mejorado.ⁱⁱ

Por su parte, el Informe sobre Progreso Económico y Social (IPES) del BID (1998) establece que el 25% de los ingresos es absorbido solamente por el 5% de los latinoamericanos, mientras que el 30% más pobre de la población recibe apenas un 7,5% de los ingresos. Estas estimaciones son aún más impactantes si tenemos en cuenta las distribuciones de otras regiones. En los países del Sudeste asiático, por ejemplo, el 5% más rico de la población estaría recibiendo cerca de un 16% de los ingresos y el 30% más pobre alrededor de un 12%, mientras que en los países desarrollados ambas partes de la población recibirían aproximadamente un 13% de los ingresos. Por estas diferencias, el BID estima que si América Latina poseyera los patrones distributivos de estas regiones, su pobreza sería una quinta parte de la que actualmente posee (alrededor de un 35% según los cálculos tanto del BID como de la CEPAL).

Ahora bien, aunque una mirada general al comportamiento reciente de la equidad en América Latina recoge un saldo indiscutiblemente negativo, también es cierto que todos los estudios con perfil comparativo revelan que existen diferencias significativas entre varias naciones de la región, ya que algunas se apartan parcial o totalmente de la pauta predominante de regresión distributiva y niveles altos de desigualdad y otras se ajustan bastante bien a dicha pauta (Altimir, 1997; Berry, 1997; BID, 1998; Birdsall, Ross y Sabot, 1994; CEPAL, 1994, 1995, 1998; Lustig, 1995; Morley 1995; Székely y Londoño, 1997, 1998; Székely e Hilgert, 2000). Dichas diferencias, por cierto, merecen constituirse en uno de los principales focos de investigación de las ciencias sociales latinoamericanas, ya que tanto el mejoramiento de la extrema desigualdad regional como la prevención de nuevos incrementos de la misma, será más probable si existe un mejor conocimiento de los mecanismos que la generan, o por el contrario, la mejoran o la contienen en bajos niveles.

El presente estudio pretenderá contribuir con dicha tarea a través de la utilización de un modelo analítico que incorpora algunas claves políticas y económicas para explicar las semejanzas y diferencias de los comportamientos distributivos recientes de seis naciones de la región: Uruguay, Costa Rica, Chile, Bolivia, Argentina

y Brasil.

Más específicamente, el trabajo perseguirá el cumplimiento de dos grandes tareas. La primera de ellas consiste en examinar las variaciones en los contenidos y ritmos de las políticas económicas ejecutadas recientemente en las seis naciones nombradas, y exhibir cómo dichas variaciones han contribuido a explicar las respectivas evoluciones de la desigualdad. El segundo propósito, entretanto, radica en analizar si las características de los regímenes democráticos que existen en los citados países desde inicios (Costa Rica), mediados (Uruguay, Argentina, Brasil y Bolivia) o finales de los ochenta (Chile), constituyen claves explicativas de sus rutas de política económica escogidas y por tanto, si contribuyen también a explicar sus particulares performances en materia de equidad.

Para justificar este singular acercamiento teórico-metodológico es necesario responder dos interrogantes.

En primer lugar, ¿por qué ensayar una explicación de las variaciones en desigualdad a través de factores explicativos vinculados a las políticas económicas?

En relación a este punto, hay que señalar que la mayoría de trabajos que han intentado averiguar las razones por las que América Latina ha transitado por una senda distributiva tan negativa en estos últimos tiempos, han concentrado su atención en las reformas y ajustes aplicados por las distintas naciones que la componen.ⁱⁱⁱ Esto es así, porque los virajes económicos ocurridos recientemente han tenido un impacto muy fuerte sobre variables directamente vinculadas con la distribución de los ingresos, tales como el crecimiento, la volatilidad, el salario real, la inflación, el desempleo y las cuentas públicas. En términos generales, puede decirse que desde la década del ochenta ha comenzado a predominar en América Latina un nuevo modelo de acumulación – cuyas primeras grandes señales aparecieron en los setenta en Chile y en menor medida en Uruguay y Argentina- enfáticamente dirigido al estímulo del sector privado, la reducción del peso del Estado, la apertura de los mercados, la flexibilización del mercado laboral, la liberalización del sistema financiero y el pasaje de una estructura tributaria progresiva a una estructura tributaria neutral.^{iv}

No obstante, así como es indudable que la inmensa mayoría de los países han terminado optando por el modelo neoliberal, también es cierto que este proceso de transformación económica se ha hecho de manera dispar tanto en la forma como en los tiempos y ritmos de implementación. Por ejemplo, no puede asemejarse la drástica experiencia pionera de ajuste neoliberal de los primeros años del Chile pinochetista con el proceso de reformas comparativamente lento y zigzagueante que ha tenido lugar en Venezuela. Además, mientras algunas sociedades han adoptado consecuentemente el esquema neoliberal desde principios e inclusive desde antes de la década del ochenta, otras llegaron a este modelo después de la experimentación de otra clase de políticas. Indudablemente, los casos más destacados dentro de este último grupo son Argentina, Brasil y Perú, quienes sobre mediados de los ochenta y hasta el final de esa década, se decidieron por un enfoque notoriamente divergente de la matriz neoliberal^v y que, a grandes trazos, procuró hacer frente a los altos niveles de inflación existentes sin provocar recesiones, sin implantar drásticas reformas en las instituciones económicas e intentando evitar costos sociales de magnitud.

Por lo tanto, en vista de las disparidades notorias entre varias naciones regionales en lo que refiere a sus rutas o ritmos de política pública escogidos, este trabajo analizará cómo estas disparidades ayudan a entender las distintas tendencias distributivas de los países seleccionados. Más específicamente, procurará responderse si las estrategias gradualistas de política económica han tenido impactos distributivos diferenciales respecto a las políticas de shock, si los países que se han hecho

ortodoxamente neoliberales han evolucionado diferencialmente de aquellos reformadores parciales, y si los costos pagados por aquellas naciones de la muestra que ensayaron experimentos heterodoxos en los ochenta difirieron de aquellos pagados por los casos que han estado implementando con relativa coherencia el modelo neoliberal durante las últimas décadas.

Con respecto a la segunda pregunta a resolver, ¿por qué incorporar también a la política (y más específicamente a la variable *tipo de régimen democrático*) como clave explicativa de la desigualdad?

En este sentido, se considera que el estudio de las instituciones políticas en tanto elementos explicativos del desarrollo económico-social de las naciones (Filgueira, 1997; Przeworski, 1997; Haggard, 1990; Evans, 1992), ha constituido una estrategia analítica muy fructífera y que merece ser ensayada para aproximarse al problema propuesto. Dentro de esta perspectiva, este trabajo recoge las hipótesis formuladas por autores como Filgueira (1997), Lanzaro (1998) y O'Donnell (1997) y que sostienen que existen claves diferenciales entre algunos de los sistemas democráticos de la región que habrían incidido fuertemente en las distintas selecciones de política pública y por ende en los respectivos procesos de redistribución de los recursos.^{vi} Entre estas claves con posible impacto económico-distributivo podrían nombrarse los formatos de incorporación ciudadana, el grado de concentración del poder político en el Ejecutivo y los patrones de acción política institucionalizados. Por otra parte, aunque han existido diversos intentos de categorización de estos tipos de democracia, parece claro que el panorama puede dividirse en dos grandes patrones de funcionamiento. Uno de dichos patrones, generalmente denominado como *híbrido, delegativo o hiperpresidencialista*, se caracterizaría por un Poder Ejecutivo con una notoria supremacía sobre las otras agencias estatales (baja institucionalización de los *checks and balances*), por modalidades decisorias ancladas generalmente en el presidente y sus equipos tecnocráticos y por niveles relativamente bajos de participación ciudadana. Por el contrario, bajo el otro polo democrático -llamado usualmente *representativo, pluralista o formalmente institucionalizado*- instituciones como el Congreso, el Poder Judicial y los partidos políticos cumplirían una función mucho más decisiva en el diseño de las políticas, mientras que las organizaciones sociales y la ciudadanía en general tendrían mayores canales de acceso al poder decisorio así como niveles significativos de intervención política.

En definitiva, la evidencia a presentar a continuación analizará si aquellos países de la muestra próximos al patrón político representativo han culminado llevando a cabo líneas de políticas pública con costos distributivos diferenciales respecto a aquellos casos cercanos a la pauta de funcionamiento delegativa.^{vii} De manera más general, este artículo pretende constituir un nuevo aporte a aquella literatura reciente que ha estudiado de diversas formas cómo las instituciones políticas moldean, restringen y determinan la adopción de ciertas directrices económicas y cómo intervienen en el diseño, mantenimiento o construcción de determinadas matrices societales.

I. Repasando la evolución de la desigualdad en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.

Como se señalara anteriormente^{viii}, una de las razones fundamentales por las que Uruguay, Chile, Costa Rica, Bolivia, Brasil y Argentina, culminaron como los casos a ser investigados, es porque durante sus años recientes de gestión democrática existieron

disparidades distributivas entre ellos (o mejor dicho entre algunos de ellos) que merecen ser explicadas.

Para comenzar, y tal como muestra el cuadro 1, Costa Rica y Uruguay se diferencian del resto de la muestra por haber presentado una pauta con tendencia a la estabilidad o con leves modificaciones dentro de niveles de desigualdad bajos o medianamente bajos.

Para Costa Rica –único de nuestros casos que no sufrió interrupciones autoritarias durante la década del setenta-, la información disponible sugiere un descenso de la inequidad en los primeros años de la década del ochenta, un posterior incremento en el período 1985-1988 (el Índice de Gini se elevó entre 3 y 4 puntos) y una posterior tendencia a la estabilidad. El balance presenta pues un saldo de estabilidad o leve incremento de la desigualdad y continúa dejando a Costa Rica dentro del grupo de países regionales con mejor estructura distributiva y alejado de la pauta de gran ensanchamiento de las diferenciales de ingreso que caracterizó a muchas otras naciones del área.

De manera similar, en el Uruguay post-dictatorial (1985 en adelante) ha predominado la estabilidad de la situación distributiva con un posible mejoramiento leve luego de la aguda crisis socioeconómica del trienio 1982-1984. Si tenemos en cuenta que en los años de régimen militar (1973-1984) se estima un incremento significativo de la desigualdad, un balance agregado de las tres últimas décadas arroja un empeoramiento de la situación.^{ix} No obstante, a pesar de que los costos sociales pagados durante la dictadura militar no pudieron ser totalmente revertidos, desde su recuperación democrática Uruguay ha conseguido permanecer como el país con desigualdad más baja en América Latina, mantenerse más cercano a los patrones distributivos de otras regiones que a los de sus vecinos regionales y evitar –al contrario que otros casos- nuevos aumentos de la inequidad.^x

Mientras tanto, a diferencia de Uruguay y Costa Rica, el repaso de la evolución distributiva de Argentina y Brasil desde que estos países recuperaron sus sistemas democráticos (1983 y 1984 respectivamente) marca una pauta claramente negativa.

En el caso argentino, el saldo global indica que durante las distintas administraciones sucesoras de la dictadura militar (1976-1983) no sólo no se logró recuperar parte del terreno perdido durante dicho régimen^{xi}, sino que incluso los niveles de desigualdad empeoraron con tal crudeza que este país dejó de ser definitivamente parte del pequeño grupo de naciones latinoamericanas con mejor situación distributiva.^{xii} En efecto, los datos disponibles exhiben que desde la restauración democrática, el único período en que la desigualdad podría haber tenido un comportamiento favorable habría sido el de 1991-1992, pero dicho lapso fue claramente contrarrestado por los aumentos de la inequidad generados durante los años 1987-1989 y durante el quinquenio 1993-1997.

Respecto a Brasil, la clara negatividad de su situación está dada por haber reiniciado su democracia con uno de los niveles más altos de desigualdad, no sólo en términos regionales sino también mundiales, y por haberlos incrementado aún más con el correr de los años. En efecto, los estudios disponibles sugieren que desde la segunda mitad de la década del ochenta hasta la actualidad, el Índice de Gini brasileño se habría incrementado entre 2 y 3 puntos.

Por último, debe destacarse que tanto Chile como Bolivia operan como aguas divisorias entre los dos grupos de países mencionados.

En relación a Chile, los datos sugieren un comportamiento de la desigualdad más bien estable con una posible leve mejoría en los primeros años de recuperación democrática (1990-1992), lo que le diferencia, por ejemplo, del caso brasileño. No

obstante, esta tendencia a la estabilidad o mínima mejoría no puede ser leída de la misma manera que en Uruguay y Costa Rica, ya que los niveles de inequidad heredados de la prolongada dictadura militar (1973-1989) son indiscutiblemente altos.^{xiii}

Bolivia, por su parte, es el caso que presenta mayores dificultades para evaluar el comportamiento de su desigualdad desde la recuperación democrática (1982), por la escasez de estudios disponibles y por la falta de precisión y alcance de los datos relevados. Dentro de las fuentes consultadas, las más útiles son los Panoramas Sociales de CEPAL (1997, 1998) y un reciente estudio dirigido por Samuel Morley y citado por Barbara Stallings (2000). Sin embargo, un obstáculo mayor es que los datos de CEPAL y Morley referidos a los primeros años de la década del noventa señalan tendencias opuestas. En efecto, mientras CEPAL sostiene que ocurrió un fuerte descenso de la desigualdad en esta etapa, Morley presenta cifras que indican un incremento del Índice de Gini (ver Cuadro 1). Ello, por lo tanto, genera la necesidad de inclinarse por una u otra de las estimaciones.

En este trabajo se considera que la hipótesis más probable es aquella sostenida por Bárbara Stallings (2000) y Luis Jemio (1999) y que apoya la tendencia presentada por Morley. Según estos autores, la desigualdad habría mejorado en los últimos años de la década del ochenta como consecuencia del abatimiento de la hiperinflación heredada de los primeros años de la década, mientras que habría empeorado progresivamente en los noventa por efecto del ensanchamiento de la brecha en los salarios de los trabajadores calificados y los no calificados.^{xiv} No obstante, el descenso de 16 puntos en el Índice Gini presentado por Morley para el período 1985-1989 parece muy excesivo puesto que para que en un lapso tan corto ocurra un cambio tan significativo tendría que acontecer una completa revolución en la tenencia de los recursos productivos y en el funcionamiento del mercado laboral, lo cual (más allá de algunos cambios económicos muy destacables) no ocurrió.

De todas maneras, lo más importante es rescatar que aceptando como válida la tendencia (aunque no la magnitud de los datos) presentada por Morley, el caso boliviano se ubicaría entre medio de los países con mejor y peor evolución distributiva de la muestra, ya que aunque continúa estando muy lejos de los niveles de desigualdad de las naciones comparativamente virtuosas, tampoco puede ser ubicado junto con aquellos países que presentaron un saldo de sostenido incremento de la inequidad.^{xv}

II. Las políticas económicas y su injerencia en los distintos saldos distributivos

Habiendo exhibido que las naciones analizadas presentan variaciones significativas en su comportamiento distributivo durante las últimas administraciones democráticas, cabe abordar el primer objetivo planteado: responder si las diferencias en los tipos y modos de implementación de las políticas económicas seguidas por estas naciones, han tenido que ver con sus referidas variaciones en términos de desigualdad.

En este sentido, este estudio concluye que dicha respuesta debe ser afirmativa. Para justificar tal conclusión se desarrollarán dos pasos. En primer lugar, se exhibirá que han habido divergencias entre las naciones en relación a aquellos indicadores macroeconómicos sensibles al comportamiento de las políticas públicas y con fuerte impacto en la evolución de la equidad (inflación, salarios reales, crecimiento, etc.).^{xvi} En segundo lugar, se mostrará cuáles han sido las variaciones fundamentales de política pública entre los casos estudiados, y cómo dichas variaciones repercutieron sobre los referidos indicadores económicos con incidencia sobre la desigualdad.

Con respecto al primer punto, parece claro que el comportamiento macroeconómico constituye un importante elemento explicativo de las fuertes diferencias distributivas existentes entre Uruguay y Costa Rica, de un lado, y Brasil y Argentina, del otro.

Repasando la evidencia disponible para cada uno de estos casos, la evolución macroeconómica del Uruguay sugiere que la misma colaboró para el mantenimiento de los niveles relativamente bajos de desigualdad e incluso para el probable leve mejoramiento ocurrido durante el comienzo de la gestión democrática. De hecho, aunque el desempleo se haya incrementado algunos puntos en el correr de las tres administraciones democráticas (Julio María Sanguinetti, 1985-1990; Luis Alberto Lacalle 1990-1995; Julio María Sanguinetti, 1995-2000), otros indicadores como el salario real, los ingresos medios reales, el crecimiento económico y la inflación (esta última a partir de 1990) han tenido un comportamiento global favorable. Por cierto, antes de echar campanas al vuelo e imaginar un país paradisíaco, hay que tener en cuenta que en este mismo período han existido algunos lapsos cortos especialmente críticos (buenos ejemplos son los años 1995 y 1999) y que la economía uruguaya aún debe, entre otras cosas, consolidar un perfil exportador diversificado y con peso significativo de productos con alto valor agregado. Sin embargo, aún admitiendo estos debiles, es evidente que al contrario de otros países regionales Uruguay ha logrado, por ejemplo, esquivar grandes crisis recesivas y/o hiperinflacionarias así como un aumento explosivo del desempleo.

De manera similar, y después de enfrentar como la mayoría de naciones regionales la dura crisis de 1982, Costa Rica ha logrado en los últimos lustros retomar la senda del crecimiento económico, propiciar un comportamiento agregado favorable de sus salarios reales (mínimos y medios), mantener en bajos niveles las tasas inflacionarias y de desempleo, e incluso provocar una disminución de la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados. Adicionalmente, y siguiendo la información aportada por Trejos, se ha *“producido un ganancia de participación de los salarios en el ingreso nacional, a costa del pago al capital, quien perdió cinco puntos porcentuales en el período (1987-1996), junto a una expansión del acervo del trabajo calificado o capital humano”* y por tanto se ha también construido *“una base favorable para encontrar mejoras en la distribución del ingreso entre los distintos perceptores o al menos para no apoyar procesos de concentración.”* (Trejos, 1999: pp. 74).

Mientras tanto, los datos sobre el caso argentino permiten sostener que el comportamiento regresivo de los indicadores de desigualdad se debe, al menos parcialmente, a la evolución negativa de diversos indicadores económicos. En primer lugar, la referida acentuación de la desigualdad en los últimos años de la década del ochenta parece estar debida en muy buena medida al comportamiento de tres variables: a) la inflación, que después de haber sido controlada en el período 1985-1987 repuntó progresivamente y se aceleró de manera dramática en 1989. Como señala Marshall *“en 1987-1990, en especial, sólo aquellos que pudieron rápidamente ajustar sus precios fueron capaces de evitar o minimizar las pérdidas de ingreso; los dependientes de salarios y pensiones, con ingresos relativamente fijos, estuvieron entre los principales perdedores en el período inflacionario.”* (Marshall, 1998: pp. 102); b) el crecimiento económico, que experimentó caídas cada vez más bruscas, hasta el punto de registrar en 1989 el PBI per cápita más bajo de la década; y c) los salarios reales, que después de haberse recuperado con el advenimiento de la democracia, también comenzaron a descender de forma notoria y a perder peso en el producto nacional. Mientras tanto, acerca del repunte de la desigualdad ocurrido durante el período 1992-1997, hay que consignar que los altos costos generados por el incremento sustancial del desempleo

desde el comienzo de dicho período posiblemente superaron los beneficios distributivos que se produjeron gracias al control eficaz de la inflación y, complementariamente, a la reactivación de la economía desde 1991.

Por último, en Brasil la conservación e incluso el incremento de los altísimos niveles de desigualdad heredados del gobierno militar, probablemente tengan como factores explicativos importantes la subida notoria de la inflación en el período 1985-1990 y su mantenimiento en niveles muy altos hasta 1994, la magra performance en términos de crecimiento (el PBI per cápita se mantuvo estancado en el período 1985-90 y evolucionó negativamente hasta 1992) y la evolución inestable (con años marcadamente negativos) de los salarios reales. Por otra parte, en el período 1994-1998, a excepción del desempleo (que subió unos pocos puntos), los indicadores económicos con impacto en la equidad se comportaron mucho más favorablemente con lo cual se generó un mejor contexto para lograr mejoras de la situación distributiva. Sin embargo, los datos actualmente disponibles sugieren que dicho escenario no repercutió demasiado favorablemente sobre los indicadores de desigualdad (que parecen haberse mantenido en sus niveles previos), por lo cual, el caso brasileño parece confirmar la hipótesis de Altimir (1997) que establece que la desigualdad aumenta fácilmente en contextos recesivos e inflacionarios pero que no desciende con la misma simpleza en marcos de recuperación y estabilización.

Entretanto, ingresando en el análisis de los dos restantes casos de la muestra, en Chile el saldo económico dejado por las dos administraciones democráticas post-pinochetistas, exhibe el alcance de las tasas de crecimiento más altas y sostenidas de la región, la recuperación notoria de los salarios reales mínimos y promediales, el descenso a niveles muy bajos de las tasas de desempleo y el mantenimiento a raya de la inflación, gracias a la promoción relativamente exitosa de una economía basada en las exportaciones y en la diversificación de su producción y gracias a la construcción de un Estado sano en términos fiscales. Conectando esta información con aquella referida a la evolución distributiva, este peculiar comportamiento económico parece pues responsable importante de que no hayan existido nuevos incrementos de la desigualdad. Sin embargo, también hay que concluir que el singular éxito económico chileno no ha logrado revertir los altos niveles de inequidad dejados por el régimen pinochetista. Para dar cuenta de esta situación, este trabajo sugiere dos explicaciones complementarias. En primer lugar, es posible que el crecimiento de los salarios reales, la aceleración del producto per cápita y el descenso todavía más marcado de la inflación hayan tenido incidencia favorable sobre la desigualdad pero que hayan sido contrarrestados por el comportamiento de otro indicador con indudable injerencia en términos distributivos: la brecha salarial. Según el estudio de Stallings (2000) dicha brecha se habría agrandado, puesto que los trabajadores universitarios ampliaron sus diferencias con los trabajadores no calificados y más aún con aquellos con niveles de enseñanza media. En segundo lugar, y como se ha sugerido en relación a Brasil, es probable que la recesión, la inestabilidad y la inflación tengan un efecto más marcado sobre la distribución que la recuperación y/o aceleración del bienestar económico.

Por último, respecto al caso boliviano (y como se ha dicho anteriormente), los datos disponibles sugieren que los años de reducción de la desigualdad (1985 hasta 1989 aproximadamente) están vinculados a un descenso sustancial de la tasa inflacionaria y complementariamente al crecimiento de los salarios reales y a la tibia reactivación económica ocurridos desde 1987. Estos hechos, parecen haber contrarrestado efectivamente el aumento de algunos puntos ocurrido en la tasa de desempleo. Asimismo, cabe reiterar que durante la década del noventa, el ensanchamiento de la brecha salarial —que se había iniciado en los ochenta— y el

crecimiento del sector informal probablemente hayan revertido en muy buena medida los logros en equidad alcanzados previamente. Según el estudio de Jemio (1999), en el período 1985-1996 el crecimiento de las remuneraciones reales de los trabajadores calificados fue del 302,4%, mientras que aquel correspondiente a las remuneraciones de los no calificados fue del 156,1%. Además, Jemio estima que el empleo informal aumentó del 25% al 30% en este mismo período. Por lo tanto, puede concluirse que también en relación al caso boliviano existen variables macroeconómicas que podrían explicar parte de las luces y las sombras de su evolución distributiva.

Cuadro 2:
Evolución del PBI P/Cápita en
Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay (en porcentajes).

	1970-80	1980-85	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Argentina	0,9	-3,1	-6,4	3,8	1,8	-3	-7,5	-1	6	7,5	4,4	6,9	-4,4	3	6,6
Bolivia	1,3	-4,4	-3,4	-4,9	0,1	0,5	0,4	0,2	1,7	-0,8	1,7	2,2	2,2	2	1,8
Brasil	6,1	-1,2	5,7	5,5	1,6	-2	1,4	-6,1	-0,8	-1,8	3	4,7	2,7	1,4	2,4
Chile	0,9	-1,9	0,5	4	3,9	5,7	8	0,3	4,1	9,1	4,8	3,5	7,4	5,2	4,9
Costa Rica	2,6	-2,7	-2,1	2,3	1,6	0,4	2,6	0,8	-1,4	3,7	2,5	1,1	-0,6	-3,2	0,8
Uruguay	2,3	-3,8	1	7,7	7,3	-0,7	0,9	0,2	1	6,6	2,4	4,7	-2,7	4,3	4,3

Fuente: CEPAL (1992 y 1998). 1970- 1991 Dólares constantes 1980; 1992-1997 Dólares constantes 1995

Cuadro 3:
Evolución del desempleo en Argentina, Bolivia, Brasil,
Chile, Costa Rica y Uruguay (en porcentajes).

	1980	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	2,6	4,6	6,1	5,6	5,9	6,3	7,5	7,5	6,5	7	9,6	11,5	17,5	17,2	14,9	13,2
Bolivia		6,9	5,8	7	7,2	11,6	10,2	7,3	5,8	5,4	5,8	3,1	3,6	3,5	4,4	
Brasil	6,3	7,1	5,3	3,6	3,7	3,8	3,3	4,3	4,8	5,8	5,4	5,1	4,6	5,4	5,6	7,8
Chile	11,7	18,5	17,2	13,1	11,9	10,2	7,2	6,5	8,2	6,7	6,5	7,8	7,4	6,4	6,1	6,1
Costa Rica	6	6,6	6,7	6,7	5,9	6,3	3,7	5,4	6	4,3	4	4,3	5,7	6,6	5,9	5,4
Uruguay	7,4	14	13,1	10,7	9,3	9,1	8,6	9,2	8,9	9	8,4	9,2	10,8	12,6	11,5	10
Prom. Regional	6,2		7,3					5,8	5,8	6,3	6,3	6,4	7,3	7,7		

Fuente: CEPAL (1992 y 1998)

Cuadro 4:
Evolución de los Precios al Consumidor en Argentina, Bolivia, Brasil,
Chile, Costa Rica y Uruguay (en porcentajes).

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	672	90	131	343	3.079	2.314	173	23	11	4	3	0	0	1	-1
Bolivia	11.748	276	15	16	15	17	21	12	9	8	10	10	7	4	2
Brasil	227	145	230	682	1.287	2.968	441	1.000	2.148	2.669	84	15	4	3	3
Chile	31	19	20	15	17	26	22	15	12	12	8	7	6	4,7	3,8
C. Rica	15	12	17	21	17	19	29	22	10	14	23	18	11	12	11
Uruguay	72	76	64	62	81	113	102	69	54	45	42	28	15	9	6

Fuente: CEPAL (1992 y 1998)

Cuadro 5:
Evolución de los salarios medios reales en Argentina, Bolivia, Brasil,
Chile, Costa Rica y Uruguay (en porcentajes).

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	-5,4	-5,5	0,1	-8,9	-11,2	-5	-1,6	0,7	-1,3	
Bolivia	29,3	23,9	8,6	2,4	-6,6	4	6,7	7,9	1,1	-1
Brasil	-23,4	-1,6	30,6	-42,7	14,9	5,3	-1,4	-16	8,5	7
Chile	-0,2	6,5	1,9	1,8	4,9	4,5	3,5	4,5	4,1	4,5
Costa Rica	-0,9	-1,4	4,1	2,4	-2,4	0,8	8,7	1,9	-2,1	3,1
Uruguay	4,7	1,5	-0,4	-7,3	3,8	2,2	4,8	0,9	-2,9	0,6

Fuente: BID (1997)

Con relación al segundo paso explicativo, la conclusión más destacable es que

aquellas administraciones democráticas que optaron por aplicar sus políticas públicas de forma gradual e incremental tendieron a generar mejores resultados económico-distributivos que aquellas otras administraciones donde prevaleció la estrategia de shock y drasticidad. Claramente, los datos disponibles marcan que Costa Rica, Uruguay, Brasil y Argentina se ajustan bien a esta tendencia, mientras que deben realizarse mayores matices en relación a Chile y Bolivia.

Respecto a los casos de Uruguay y Costa Rica, ambos países han optado por continuar la ruta de desarrollo neoliberal, tal como diversos analistas lo han señalado y tal como expresa la evolución del Índice de Reformas Estructurales del BID (1997). Sin embargo, la evidencia también indica que los procesos de liberalización fueron realizados de forma gradual y parcial y que dicho estilo de llevar a cabo las reformas, generó condiciones favorables para que la desigualdad permaneciera en bajos niveles.

Para comenzar, en ambos países hay evidencias notorias de apertura comercial en estos últimos tiempos, así como de las dificultades que la misma ha generado. En Uruguay, por ejemplo, es probable que parte del aumento del desempleo esté debido a la crítica situación de muchas empresas perjudicadas por la reducción arancelaria y por otras medidas de liberalización comercial. Sin embargo, en términos comparativos a otras experiencias de desmantelamiento drástico de la protección, es indudable que tanto Costa Rica como Uruguay realizaron paulatinamente los procesos de liberalización, dando así un mayor margen de adaptación a las empresas y trabajadores anteriormente dependientes del Modelo de Industrialización Sustitutiva. Como prueba de la incrementalidad de la reforma comercial en ambos países, en Uruguay el arancel promedio fue reduciéndose paulatinamente desde la recuperación democrática (aunque cobrara un mayor ímpetu durante el gobierno de Lacalle) de niveles cercanos al 45% al 11% (Lora, 1998: pp. 29). En Costa Rica, mientras tanto, de 1986 a 1990 se realizó una reducción arancelaria gradual, estableciéndose tres años para alcanzar un arancel máximo de 40% sobre bienes de consumo y un arancel máximo de 20% sobre bienes de capital e insumos (la única excepción la constituyen los textiles, puesto que allí la desgravación fue más lenta). Mientras tanto, en el período 1991-1994 se llevó a cabo un segundo proceso de desgravación hasta llegar a un piso del 5% y un techo del 20%, con algunas excepciones y con períodos limitados donde *“la situación fiscal obligó a incrementos temporales de los aranceles o de impuestos relacionados (específicos de consumo)”* (Trejos, 1999: pp. 29).

Por otra parte, también hay evidencia de que tanto Costa Rica como Uruguay lograron evitar los fuertes incrementos de la desigualdad que suelen ocurrir cuando las empresas públicas se traspasan velozmente al sector privado, puesto que las reformas del sector público en ambas naciones terminaron siendo parciales y cautelosas. En el caso de Costa Rica, existieron cambios subrayables como la aprobación en 1984 de una Ley de Equilibrio Financiero, marco jurídico que permitiría la posterior liquidación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), promotora y propietaria de algunas empresas estatales que estaban funcionando deficitariamente y como la introducción de algunas disposiciones que posibilitaron una mayor participación del sector privado (cogeneración de energía eléctrica, obra pública) y que permitieron la privatización de algunas empresas productoras de bienes (fertilizantes y cemento). Sin embargo, aún actualmente el sector público costarricense sigue teniendo un peso muy significativo en el PBI y desarrollando una labor destacable en tanto prestatario de servicios significativos. Sobre el caso uruguayo, mientras tanto, hay que acordar con Jennifer Mc Coy que éste *“ha resistido...la privatización completa de grandes empresas de propiedad estatal...(y) que en lugar de ello privatizaciones parciales han sido llevadas a cabo desde 1991 en las líneas aéreas nacionales y la seguridad social;*

concesiones se han hecho en gas natural y servicios portuarios...y han sido abiertas a la competencia los monopolios estatales en alcohol, generación de energía eléctrica y seguros” (Mc Coy, 1998: pp. 4).

Por último, en temas salariales y laborales, nuevamente la evidencia apoya afirmar que los contenidos moderados de las medidas diseñadas y/o su estilo gradual de aplicación amortiguaron o inclusive evitaron costos distributivos de notoriedad. En Costa Rica, si bien durante el gobierno de Monge (1983-1987) se determinó un congelamiento de los salarios reales y una prolongación de las horas de trabajo, unos pocos meses después se aprobó una indexación que preveía ajustes que cubrirían los aumentos de una canasta básica de veintiún productos y se realizaron nuevos ajustes salariales que permitieron una recuperación notable de los ingresos de los trabajadores. Mientras tanto, en la década del noventa la política salarial –a pesar de las presiones externas- se caracterizó por mantener los salarios por sobre la inflación. En Uruguay, por su lado, se han producido algunos cambios que han afectado el poder de los sindicatos y los trabajadores en desmedro del capital. Tal vez el más destacable sea la suspensión del Consejo de Salarios (órgano de negociación colectiva general compuesto por representantes sindicales, gubernamentales y empresariales) durante el gobierno de Lacalle. Sin embargo, es indudable que aún actualmente subsiste buena parte del armazón heredado del viejo, robusto y extendido Estado benefactor uruguayo, en términos de regulaciones y derechos laborales y sindicales, y que aún parece bastante improbable la implantación de una reforma tal como pregonan los defensores del modelo neoclásico.^{xvii}

Mientras tanto, la información sobre Argentina y Brasil revela que a excepción del último gobierno brasileño (administración Cardoso), las demás gestiones democráticas siguieron una línea de políticas públicas caracterizada por la drasticidad de sus alcances, la alta velocidad de su implementación y por haber generado fuertes costos distributivos.

En primer lugar, las dos administraciones inmediatamente posteriores a las dictaduras sufridas por ambos países, (comandadas por José Sarney en Brasil y Raul Alfonsín en Argentina), intentaron llevar a cabo casi desde el inicio de sus gobiernos y hasta 1989, políticas económicas generalmente conocidas como “heterodoxas”. Dichas políticas apuntaban a controlar la inflación mediante la ruptura de los ciclos inerciales de reajustes de precios y salarios atados a los aumentos de precios surgidos de los acuerdos periódicos entre sindicatos y empresarios y estaban sustentadas en la convicción de que impedirían los costos distributivos y recesivos provenientes de los planes estabilizadores enfocados en el control de la demanda (Kaufman, 1989).

No obstante, tanto los distintos planes heterodoxos que se iniciaron en Argentina con el Plan Austral como aquellos que tomaron vida en Brasil desde el Plan Cruzado, terminaron (después de un inicio favorable) generando una completa bancarrota en ambas economías y, en especial, crisis hiperinflacionarias con graves impactos distributivos. No por casualidad, el año de colapso total de dichas estrategias económicas (1989) evidenció en ambos países incrementos sensibles de la inequidad.

Muchos autores han argumentado que los pésimos resultados de estos planes de estabilización y reactivación se deben a sus fallas de diseño. Una crítica técnica frecuentemente realizada, por ejemplo, sostiene que los planes no incluían adecuados mecanismos de control de las finanzas públicas, y que ello culminó agravando el déficit fiscal existente y haciendo del mismo uno de los factores explicativos más importantes de la escalada inflacionaria. Para el caso argentino, por ejemplo, diversos analistas han señalado que si bien hubo un cierto control inicial del déficit a través del incremento de las tarifas públicas y de las ganancias en el valor real de los impuestos como

consecuencia del congelamiento de precios y salarios, las empresas públicas continuaron absorbiendo gran parte de los recursos públicos y la capacidad de recolección fiscal se mantuvo considerablemente débil. Asimismo, (más allá de medidas coyunturales o parciales) también se ha destacado que quedaron pendientes en la gestión alfonsinista reformas en el sistema impositivo y de gastos que hubiesen fortalecido notoriamente al actor estatal (Palermo, 1990).

Sin embargo, por más que parte del fracaso de los paquetes heterodoxos se debiera a algunos errores de diseño y enfoque, también parece indiscutible que otra porción significativa de dicho fracaso se debe a la forma en que dichos paquetes fueron implementados.

Cabe recordar al respecto, que tanto en Argentina como en Brasil los sucesivos planes heterodoxos fueron lanzados sorpresivamente sobre la población, apelando a las virtudes del shock como terapia estabilizadora y de crecimiento. Sin embargo, lejos de generar estos efectos, el ajuste heterodoxo vía shock parece haber colaborado para el colapso de la economía y el empeoramiento consecuente de la situación distributiva, puesto que (por atacar el componente inercial inflacionario) dependía en sumo grado de la aceptación por parte de empresarios y trabajadores de la estructura de precios fijada, pero al mismo tiempo fijaba dicha estructura sorpresivamente, es decir, sin el consentimiento de dichos actores. Ello, como diversas experiencias muestran, generó (una vez que afloraron los primeros problemas de ambos planes) comportamientos y presiones contrarias a los congelamientos realizados y terminó desequilibrando por completo las respectivas economías. Un buen ejemplo de esto para el caso brasileño son las protestas empresariales en San Pablo tras el congelamiento de precios dispuesto por el Cruzado II. Al lanzarse el Cruzado II, los representantes de la Federación Industrial de San Pablo (FIESP) amenazaron con desobedecer los precios fijados por el gobierno y gracias a su poderosa presión (constituía el sector más poderoso de la comunidad empresarial), la administración finalmente levantó el congelamiento anteriormente decretado (Kaufman, 1989: pp. 85)^{xviii}. En Argentina, entretanto, si bien se lograron firmar importantes acuerdos entre el gobierno, los empresarios y los sindicatos después de haberse lanzado el Plan Austral^{xix}, hay que acordar con Vicente Palermo que *“en lo que respecta a los actores sociales, a pesar de los éxitos iniciales, en términos de posibilidades de concertación nada parecía haber cambiado. Ningún actor corporativo estaba enteramente dispuesto, ni mucho menos, a apoyar una política económica que, para cada uno de ellos, suponía congelar un esquema de precios relativos inaceptable.”* (Palermo, 1990: pp. 355) Por lo tanto, al poco tiempo quedó en evidencia que la estrategia de shock en un marco en el que existía un agudo desacuerdo distributivo entre aquellos actores que debían aceptarlo, terminó siendo parte fundamental del descalabro socioeconómico de este país.

Con respecto a la década del noventa, en Argentina se llevó a cabo una vertiginosa política de reformas y planes de estabilización neoliberales, que agudizó los costos distributivos que de por sí parece contener una reconversión económica de este tipo. De hecho, aunque deba reconocerse que esta peculiar estrategia favoreciera una recuperación de la producción, el abatimiento eficaz de la inflación y la recuperación parcial de la autonomía estatal (y que por lo tanto fuese más saludable en términos macroeconómicos que su antecesora), también hay que destacar que en términos distributivos parece responsable directa del aumento de la desigualdad generado entre 1992 y 1997, a través de un explosivo incremento de la tasa de desempleo, el crecimiento del sector informal y la concentración de los recursos productivos.

Indudablemente, la serie de agudas y vertiginosas reformas realizadas en el sector público parece una de las vías que más afectó la estructura distributiva de la

sociedad argentina. En primer lugar, diversos estudios exhiben que durante la administración menemista se realizó (sobre todo en los primeros años de gestión) una drástica política de despidos del funcionariado estatal. Para tener una idea de la magnitud de este fenómeno, sólo de 1989 a 1992 la reforma del servicio civil eliminó 86.000 puestos de trabajo en el Estado y alrededor de un 16% del empleo en el Gobierno Federal (Kaufman, 1997). Por otra parte, pocas experiencias regionales de privatización tienen la radicalidad del caso argentino. Recordemos, por ejemplo, que a los cinco meses de haber asumido el presidente Menem se aprobó la Ley de Reforma del Estado, que permitió una rápida venta (total o parcial) de los servicios telefónicos, de transporte aéreo y marítimo, de ferrocarriles, de radio y televisión, de correo, de la empresa de carbón y de varias compañías estatales petroquímicas. Con respecto a los efectos distributivos de estas privatizaciones, los analistas coinciden en que por su singular rapidez y radicalidad, las mismas implicaron errores técnicos que favorecieron la transferencia de los activos públicos a sectores privados extremadamente poderosos y en condiciones extremadamente favorables para ellos. Siguiendo a Torre y Gerchunoff, “...el proceso de privatización tuvo lugar en el marco de una relación de fuerzas desfavorable para el gobierno. Su perentoria necesidad de recolectar fondos y ganar reputación llevó a que los eventuales compradores pusieran un alto precio a su participación en las licitaciones. Así, a fin de alcanzar sus prioridades en dichas circunstancias, el gobierno debió crear un conjunto de regulaciones protectivas y garantistas que brindaron a los nuevos propietarios de las empresas privatizadas reservas de mercado y el acceso a cuasi rentas. A este desenlace se llegó vendiendo las empresas estatales bajo la garantía de mantener beneficios monopólicos...” (Torre y Gerchunoff, 1996: pp. 740)

Para citar un último ejemplo de la influencia del shock neoliberal en los costos distributivos pagados por Argentina en los noventa, repasemos las políticas de liberalización comercial más importantes. En primer lugar, se realizó un desmontaje repentino de casi todos los mecanismos de protección existentes, propiciando así una imponente subida del desempleo y del trabajo informal. Dicho desmontaje fue realizado en buena medida a través de la creación de La Ley de Emergencia Económica, que suspendió por 180 días (luego dicho plazo sería renovado infinitamente) “los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones y las preferencias que beneficiaban a las manufacturas nacionales de las compras del Estado.” (Torre y Gerchunoff, 1996: pp. 736). Asimismo, cabe decir que el arancel promedio pasó a ser del 26% en 1989 al 17% en 1990, mientras que en 1991 cayó al 10% por efecto del establecimiento de una estructura arancelaria escalonada (0% para materias primas, 11% para insumos y 22% para bienes manufacturados). Por último, la administración Menem también consiguió que para fines de 1990 estuvieran eliminadas la gran mayoría de las limitaciones cuantitativas a las importaciones (Torre y Gerchunoff, 1996: pp. 742)^{xx}.

Por su parte, la línea de política pública seguida en la década del noventa por Brasil puede dividirse en dos mitades.

La primera, coincidente con la gestión de Fernando Collor, retomó la senda de shock seguida por la administración Sarney pero en este caso bajo líneas neoliberales, a través de medidas como una muy fuerte reducción en la oferta monetaria, el intento de eliminar la indexación salarial y el lanzamiento de algunas reformas estructurales, especialmente en el ámbito comercial (Sola, 1995; Torre, 1999). En términos macroeconómicos, es indudable que los diversos planes llevados a cabo en este período estuvieron muy lejos de surtir el efecto esperado, especialmente en lo que refiere al control de la inflación, que siguió en niveles muy altos. Asimismo, también es claro que

a pesar de sus errores de diseño, la estrategia de shock nuevamente jugó un papel clave en el fracaso estabilizador puesto que existía una “*resistencia sorda de los actores extragubernamentales a los cambios bruscos en las reglas de juego.*” (Torre, 1999: pp. 100). Por otra parte, si bien los indicadores distributivos no cambiaron mayormente en esta etapa (incluso parece haber existido un pequeño descenso del Gini entre 1990 y 1992 por causa del achicamiento de la brecha salarial) es indudable que las políticas llevadas a cabo por Collor fueron incapaces de comenzar a construir un contexto económico más permeable a modificar la muy desigual estructura distributiva prevaleciente.

Mientras tanto, con la llegada de Fernando Henrique al Ministerio de Hacienda (1993) y posteriormente a la presidencia (1994), la pauta de drasticidad y sorpresa fue dejando lugar a una línea más gradualista, aunque continuando el sendero neoliberal iniciado por Collor. Para citar algunos ejemplos que marcaron tal estilo de *policy*, cabe destacar que se continuó con la liberalización comercial, a través de medidas como la racionalización del régimen de importaciones, la sustitución de las restricciones cuantitativas a la importación por tarifas, así como la reducción tarifaria de acuerdo a un cronograma establecido. Dichas medidas, sin embargo, se implementaron “*no en una jornada en línea recta rumbo a la liberalización sino en un complejo proceso de negociación, algunas veces caso a caso, con movimientos de avance y retroceso.*” (Tavares de Almeida, 1998: pp. 213). Mientras tanto, hay sobrada evidencia de que el Estado realizó importantes privatizaciones en esta era, pero el desprendimiento de las empresas públicas fue notoriamente más lento, por ejemplo, en relación al caso argentino. Por último, el propio plan de estabilización (Plan Real) buscó apartarse de la sorpresividad de sus antecesores y fue concebido en términos secuenciales y graduales, con tres etapas fundamentales. La primera apuntó al combate de la crisis fiscal mediante medidas de aumento de recursos, reducción de gastos y freno a las transferencias de la administración central a los estados y municipios. La segunda etapa, retomó el ataque a la inflación inercial que habían realizado los planes heterodoxos, pero esta vez a través “*de la creación de un mecanismo de indexación único ligado al dólar a fin de anular gradual y sincronizadamente los múltiples mecanismos de indexación existentes en los diversos mercados.*” (Torre, 1999: pp. 102) Finalmente, el Plan Real, ya en un contexto de realineamiento de los precios, creó una nueva moneda cuyo valor oficialía como parámetro frente a los principales precios de la economía (Torre, 1999).

En cuanto a los resultados económicos, el saldo dejado por esta línea es claramente mejor que el de las anteriores políticas adoptadas. Como se decía anteriormente, el período 1994-1998 muestra una recuperación evidente de la economía brasileña, sobre todo en términos de control de la inflación (que descendió hasta niveles muy bajos) y de crecimiento del PBI y de los salarios reales mínimos y promediales. Asimismo, es cierto que el desempleo sufrió un incremento (en especial durante 1998) pero el mismo continuó situándose en guarismos bastante bajos.^{xxi} Por lo tanto, aunque aún reste mayor información sobre el comportamiento de la desigualdad desde el lanzamiento del Plan Real, los primeros indicios sugieren que los resultados de dicha estrategia han generado un contexto más favorable para el mejoramiento de la pauta distributiva y del bienestar social en general, aunque debe reiterarse que la desigualdad no se comporta simétricamente en los contextos de bonanza y crisis económica y que ello parece especialmente cierto cuando los ciclos de bonanza ocurren, como en Brasil, en tiempos de profundización del modelo neoliberal y en matrices societales en extremo heterogéneas y fragmentadas.

Por último, resta por establecer qué impacto económico-distributivo tuvieron en Chile y Bolivia tanto los modos con que fueron llevadas a cabo las políticas públicas

como los contenidos de las mismas.

En el caso chileno, la recuperación democrática retomó la senda neoliberal ortodoxa transitada por la dictadura pero bajo un estilo marcadamente más incremental y que hizo más énfasis en el área de las políticas sociales. Para dar cuenta de la singular combinación de gradualismo, neoliberalismo y políticas sociales, veamos algunos ejemplos. En términos laborales, aunque subsistieron buena parte de las drásticas reformas impuestas por el gobierno militar (sobre todo aquellas que disponían una mayor flexibilidad de los salarios reales y del empleo) el gobierno de Aylwin dispuso algunos cambios importantes. Por ejemplo, se modificó el procedimiento de despidos de trabajadores, obligando a los patronos a dar una razón fundada de la causa, como ser innovación tecnológica o cambios de las condiciones de mercado. Además, se incrementaron los pagos por cese, se facilitó la formación de sindicatos y se extendieron los temas sujetos a negociación entre trabajadores y empresarios. (Scott, 1996: pp. 186). Por otra parte, en términos de gasto público y reforma de las instituciones del estado, continuaron realizándose modificaciones en dirección neoliberal (por ejemplo introduciendo cargos al usuario en la prestación de los servicios públicos) y manteniéndose el esquema de austeridad que caracterizó a la administración pinochetista. Sin embargo, también hay que destacar que el gasto público social parece haber sido más eficiente y más decidido desde la recuperación democrática.^{xxii} Por último, en materia comercial el gradualismo de la estrategia chilena puede observarse en sus políticas de integración regional. Siguiendo a Weyland, *“Para evitar una exclusión total, los gobiernos de Aylwin y Frei promovieron una asociación con el emergente bloque comercial sudamericano. Ellos (los gobiernos) se mantuvieron cautelosos, sin embargo, porque los miembros del MERCOSUR estaban afiliados a principios que divergían de los chilenos en temas de política comercial; por ejemplo la retención en un grado bastante elevado de tarifas externas diferenciales. En lugar de buscar un acuerdo completo, entonces, en 1996 Chile firmó un acuerdo de asociación que le proveía una gradual liberalización de su comercio con los países del MERCOSUR pero le permitía mantener su propia política tarifaria.”* (Weyland, 1999: pp. 6).

En cuanto a los efectos de dichas políticas sobre la estructura distributiva, debe coincidir con Weyland en que las mismas (por ser responsables claves del éxito macroeconómico alcanzado) colaboraron para que la desigualdad no continuara incrementándose y propiciaron grandes mejoras en otros indicadores de bienestar social.^{xxiii} En palabras de este autor, *“las políticas económicas cautelosas trajeron considerables beneficios económicos. Ellas contribuyeron a alcanzar un record estelar de crecimiento sostenido, limitaron los costos que la inflación impone sobre muchos sectores, (especialmente los pobres) y protegieron a Chile del ciclo de boom y depresión causado por la movilidad del capital extranjero en México y Argentina. Ellas también permitieron una amplia variedad de políticas de desarrollo activas, incluyendo la mejora de la infraestructura chilena, el apoyo financiero a las pequeñas firmas que desarrollaran nuevos productos, el lanzamiento de programas de calificación para trabajadores y una reforma educativa comprehensiva.”* (Weyland, 1999: pp. 2) Sin embargo, también es cierto que la reversión significativa de la desigualdad constituía en Chile una asignatura pendiente al reiniciarse la vida democrática y que dicha asignatura no ha podido ser cumplida. Por lo tanto, el gradualismo parece haber inhibido la producción de ciertos costos sociales pero una mejora sustancial de la desigualdad parece probable sólo en caso de modificar, más que el ritmo de la *policy*, los contenidos de la misma. En otras palabras, y apuntando hacia el futuro, es probable que la combinación exitosa en Chile de mejora de la desigualdad con continuación del desarrollo económico, exija mantener la senda incremental de políticas públicas pero

realizar ajustes menos cosméticos a los hasta ahora llevados a cabo en relación a la matriz de desarrollo heredada de la dictadura militar, por ejemplo, en materia impositiva.

En el caso boliviano, por último, es indudable que de 1985 en adelante los gobiernos democráticos han optado por una estrategia de shock en dirección neoliberal. John Williamson, inclusive, se ha arriesgado a afirmar que Bolivia *“es tal vez el caso más extremo de adopción de políticas que constituyen el consenso de Washington (y que)...ciertamente lo es en términos de velocidad con la cual se implementaron las reformas.”* (Williamson, 1990: pp. 381) Indudablemente, la administración de Paz Estenssoro es la que se ajusta con más perfección a esta pauta, en buena medida por ser coincidente con el dismantelamiento del Modelo Sustitutivo de Importaciones y con la implantación de las raíces fundamentales del nuevo esquema desarrollista. En dicha administración, *“la reforma impositiva...fue demorada casi un año y las tarifas fueron reducidas gradualmente de su nivel promedial del 20% a la meta final del 10%. Pero el resto –la recuperación de la disciplina fiscal, la eliminación de los subsidios, la desregulación del sistema bancario y la liberación de las tasas de interés, la unificación del mercado cambiario y la adopción de un auction system (que devaluó la tasa oficial drásticamente), la eliminación de los controles comerciales y la implementación de una tarifa uniforme, la descentralización de las empresas estatales y la abolición de los controles de precios y las restricciones en temas de huelga y despidos fue alcanzado de la noche a la mañana..”* (Williamson, 1990: pp. 381) No obstante, aunque algo más enlentecidos, los ritmos de las políticas públicas adoptadas por sus sucesores, mantuvieron bastante la drasticidad de la gestión Paz Estenssoro. No por casualidad, todos los gobiernos democráticos bolivianos de 1985 a esta parte han echado mano a la coerción física como mecanismo sustentador de las políticas implementadas.

Ahora bien, al momento de evaluar la pauta de shock neoliberal predominante en este país, la misma parece haber contribuido de forma importante a los ya referidos logros en términos macroeconómicos y constituye una excepción ya que al contrario de similares experiencias regionales, logró que el desempleo se redujese a tasas bajas en los noventa después de un aumento inicial de varios puntos.

Con respecto a sus costos distributivos, la notable desaceleración inflacionaria provocada por la estrategia estabilizadora de Paz Estenssoro parece uno de los resultados más favorables, complementada por el alcance de tasas de crecimiento modestas, la recuperación de los salarios reales y la mejora en la calidad y cantidad del gasto público social. De todas formas, aunque no puedan realizarse evaluaciones tan negativas como en el caso argentino y aunque los datos sobre desigualdad sean todavía precarios, es posible que la estrategia de shock neoliberal haya terminado generando más o iguales costos que beneficios distributivos. En efecto, a pesar de sus resultados iniciales exitosos, dicha estrategia también parece responsable del fuerte aumento de la brecha salarial y del sector informal, a través de mecanismos como la explosiva reducción de la plantilla pública, las fuertes modificaciones de hecho y derecho introducidas en las regulaciones laborales y el repentino dismantelamiento de los significativos niveles de protección comercial. En otras palabras, aunque el desempleo logró revertirse en los noventa, posiblemente las drásticas reformas llevadas a cabo hayan deteriorado significativamente tanto el poder de los trabajadores en relación al capital como la calidad de los empleos de buena parte de la población. Por ejemplo, si bien la eliminación radical y veloz de los subsidios a las empresas deficitarias pudo liberar casi inmediatamente algunos recursos fiscales para ser destinados al gasto social, generó un costo posiblemente mayor al implicar despidos masivos de los trabajadores

mineros, el grupo obrero más poderoso del país (Laserna, 1994: pp 164). Además, como ha sugerido Barbara Stallings (2000), la pérdida de poder de los sindicatos -sobre todo la de aquellos que ejercían una representación importante de los trabajadores no calificados- pudo haber sido uno de los mecanismos fundamentales por los que se incrementó la brecha salarial.

Finalmente, hay que destacar que si la experiencia boliviana no se acerca a los niveles de concentración de la riqueza que se dieron en países que combinaron shock y reformas neoliberales, puede que sea en parte por su estilo de desarrollar la reforma de las empresas públicas, que se alejó tanto de la matriz neoliberal más ortodoxa como de la drasticidad aplicativa que caracterizó a la mayoría de las demás reformas estructurales.

Recordemos respecto a este tema que en la administración Paz Estenssoro se produjo una reorganización pero no un proceso sustancial de privatización de las empresas públicas. De hecho, esta época estuvo caracterizada por el intento de recuperar las condiciones de rentabilidad de las empresas públicas, a través de despidos del personal supernumerario y de medidas de reorganización (Laserna, 1994: pp. 179). La medida más drástica en este período posiblemente haya sido el cierre de la Corporación Minera Boliviana de Fomento (cuyas vetas fueron entregadas parcialmente a cooperativas de trabajadores).

Mientras tanto, durante la gestión de Paz Zamora los esfuerzos netamente privatizadores fueron mayores, ya que se lanzó un decreto que preveía la venta de 159 empresas de propiedad estatal de diversa procedencia (gobiernos municipales, regionales, nacionales, empresas de propiedad de las Fuerzas Armadas e incluso empresas de propiedad mixta). No obstante, al final del mandato de Zamora no se habían privatizado ni la tercera parte de las empresas seleccionadas (Gamarra, 1995: pp. 32). Además, hay que tener en cuenta que el propio proyecto de Paz Zamora dejaba fuera a las empresas monopólicas de hidrocarburos y minería, especialmente relevantes en la economía boliviana.

Por último, con la asunción en 1993 de Gonzalo Sánchez de Losada, el gobierno presentó y logró que se aprobara e implementara una Ley de Capitalización, que significaba una iniciativa de reforma pionera para América Latina. Explicado por Roberto Laserna, el proyecto de capitalización involucraba *“la incorporación de capitales frescos por un valor similar de la empresa, entregando la administración de la misma a los nuevos inversionistas, y distribuyendo las acciones estatales al público, a través de libretas de pensiones de capitalización individual que serían administradas por fondos especiales...a fin de captar una masiva inversión de capitales frescos y de tecnologías de producción y administración.”* Además, *“al distribuir al público las acciones equivalentes al valor de las empresas estatales hasta ese momento, no solamente se mantendría bajo control nacional por lo menos la mitad de las empresas, sino que se realizaría una importante redistribución de la riqueza creando las posibilidades para seguros de pensión a los cuales el ciudadano accede luego de cumplir los 65 años”* (Laserna, 1994: pp. 181).

Como puede observarse, es claro que este proyecto de capitalización contenía objetivos diferentes a las medidas de privatización programadas en otras naciones. Fundamentalmente, mientras las privatizaciones por lo general han procurado atacar el déficit fiscal a través de la eliminación de las subvenciones y del gasto público superfluo, la Ley de Capitalización (más allá de sus imprecisiones y de los diversos problemas que implicó su puesta en práctica) intentó generar inversiones que dinamizaran la economía, generaran nuevas fuentes de trabajo y fomentaran procesos de igualación distributiva. (Laserna, 1994: pp. 181).

Por lo tanto, debe concluirse que el proceso de reforma de las empresas públicas en Bolivia resulta una excepción muy destacable en relación a la tónica general de las políticas económicas desarrolladas por sus últimos gobiernos democráticos. De hecho, tanto por el estilo como por el contenido de las reformas realizadas, probablemente Bolivia haya escapado a las agudas concentraciones de riqueza que ocurrieron, por ejemplo, tras las reformas del sector público en Argentina bajo Menem o en Chile bajo Pinochet.

III: Los tipos de democracia como ejes explicativos del desarrollo económico-social

Tal como se ha establecido en la introducción, este trabajo propone estudiar las variaciones en indicadores de desigualdad y en las líneas de política pública a través de claves políticas vinculadas al tipo de régimen democrático de las naciones.

Al respecto, la conclusión fundamental que se desprende de la evidencia analizada, es que aquellos países cuyas democracias pueden calificarse como *representativas o formalmente institucionalizadas* tendieron a generar un mejor saldo económico-distributivo que aquellos otros con patrones de funcionamiento cercanos al tipo *híbrido o delegativo*. Nuevamente, esta pauta se ajustó con bastante perfección a los casos de Uruguay, Costa Rica, Argentina y Brasil. Mientras tanto, la evidencia sobre Bolivia y Chile también apoya esta idea pero exige introducir algunas precisiones y matices importantes.

Para comenzar, así como el gradualismo (en clave neoliberal) parece haber sido uno de los ejes explicativos fundamentales del relativo buen desempeño socioeconómico de Uruguay y Costa Rica, los engranajes institucionales de sus sistemas políticos y sus niveles de participación ciudadana parecen variables que incidieron notoriamente en la generación de tal ritmo de política pública.

En el caso de Costa Rica, diversos analistas han exhibido que se trata de uno de los países con mayores frenos y contrapesos sobre el Poder Ejecutivo (Mazzuca, 1999; Diamond, Hartlyn y Linz, 1999; Filgueira, 1997; O'Donnell, 1997). Uno de los que mejor ha sintetizado las características institucionales del sistema político costarricense ha sido John Booth. Según Booth, "*Costa Rica difiere notablemente de otras naciones latinoamericanas en la distribución de autoridad entre las ramas del gobierno. Existen importantes controles sobre el poder ejecutivo, y tanto la Asamblea Legislativa como el Poder Judicial disfrutan de una fuerza e independencia inusuales en relación al ejecutivo...El presidente encabeza el ejecutivo, pero comparte la administración, la política exterior, el diseño del presupuesto, los nombramientos, las iniciativas legislativas y los poderes de veto con su cartera de ministros....La Suprema Corte ha escapado en gran medida a la corrupción y falta de independencia de otras cortes latinoamericanas; la misma frecuentemente decide en contra del gobierno y defiende fuertemente los derechos individuales.*" Asimismo, Booth agrega que "*la Asamblea Legislativa puede ignorar un veto del ejecutivo por dos tercios de los votos. En comparación a otras legislaturas latinoamericanas, la Asamblea es bastante poderosa*"^{xxiv} (Booth, 1999: pp. 443 y 444). De igual manera, también se coincide en que términos de poder y participación de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general, Costa Rica posee niveles más cercanos a los de las democracias noratlánticas que a los de la mayor parte de sus vecinos centro y sudamericanos (Nelson, 1989; Booth, 1999; Mazzuca, 1999).

Ahora bien, en cuanto a la influencia de este peculiar funcionamiento del sistema

político sobre los recientes procesos decisorios de política pública, pueden citarse diversos ejemplos en los que los contrapesos al Ejecutivo culminaron frenando o enlenteciendo los ritmos de reforma pautados por éste y generalmente exigidos por los organismos internacionales (en especial la AID y el Banco Mundial). Por ejemplo, hay evidencia de que la dirigencia política y los parlamentarios del Partido de Liberación Nacional (gobernante en estos años excepto en el lapso 1986-1990) constituyeron un factor notable para la amortiguación de la liberación comercial (Nelson, 1989). Mientras tanto, las dirigencias sindical y empresarial ejercieron una fuerte presión sobre el sistema político para evitar varias reformas en el Estado y en el comercio. En efecto, ante las protestas y reclamos de estos sectores sociales, los distintos gobiernos decidieron pactar con los mismos e incluso suspender la aplicación de ciertas medidas, como la congelación del empleo público en 1985, la liberalización del agro en 1987 y las transferencias a la educación superior (Chinchilla y Carranza, 1994: pp. 49). Como último ejemplo ilustrativo de la incidencia de la calidad democrática del sistema costarricense sobre el estilo de política pública, cabe recordar que a mediados de 1988 los hacendados y agricultores protestaron por los recortes en los subsidios agrícolas y que ante esta situación, el gobierno decidió establecer seis comisiones con representación de todas las partes involucradas para analizar todas las dimensiones de los costos planteados y solucionar las diferencias existentes (Nelson, 1989: pp. 208).

Por lo tanto, es indiscutible que en Costa Rica *“un omnipresente sistema de regulaciones administrativas y leyes, la mayoría diseñadas para proteger los derechos individuales, levantó innumerables obstáculos a las reformas”* (Nelson, 1989: pp. 188). Sin embargo, es igualmente cierto que estas regulaciones no implicaron un bloqueo político que jaqueara el logro de metas económicas básicas y trabara por completo la reconversión de la economía costarricense en dirección neoliberal. Por el contrario, debe coincidir con Trejos (1999) en que las referidas regulaciones institucionales, si bien hicieron más tortuoso el sendero de aprobación de las reformas, le dieron consistencia y permanencia a las mismas una vez aprobadas, puesto que estuvieron basadas en consensos robustos entre la mayoría de los actores estratégicos.

Uruguay, por su lado, proporciona evidencia muy similar al caso costarricense, ya que también se aleja claramente del modelo de ejecutivos fuertes, congresos débiles y sociedades civiles con escaso peso político. No por casualidad, autores como O'Donnell (1997), Lanzaro (1998) y Filgueira (1997), lo ubican invariablemente como una de las grandes excepciones regionales a la pauta hiperpresidencialista o delegativa.

Por otra parte, entre los factores explicativos de tal funcionamiento institucional hay que hacer referencia a cuatro elementos fundamentales.

En primer lugar, el régimen electoral existente hasta 1996 (conocido como Ley de Lemas) propició que los tres gobiernos contaran siempre con minorías legislativas y que tuvieran, por tanto, que recurrir al armado de coaliciones no sólo con los partidos opositores, sino también, con las fracciones no ganadoras (los sub-lemas) del propio partido vencedor. En palabras de Jorge Lanzaro, la Ley de Lemas *“sirvió...para asegurar una representatividad amplia y ventilar la competencia entre las elites, cumpliendo en clave poliárquica con la exigencia básica de un cuerpo democrático: reconocimiento de las identidades y de la diversidad política, de un lado, producción de gobierno del otro, pasando siempre por los asientos de partido”*^{xxv} (Lanzaro, 1998: pp.200). En segundo término, los fuertes *checks and balances* sobre el Ejecutivo uruguayo hunden sus raíces en una larga tradición de coparticipación entre los llamados partidos tradicionales (Partido Nacional y Partido Colorado). En efecto, tal tradición facilitó aún más el establecimiento de un estilo consensual de política pública y de un consiguiente funcionamiento vívido del Parlamento. En tercer lugar, aunque los

sindicatos y los sectores sociales fueron duramente reprimidos durante la dictadura, la matriz societal emergente con la recuperación democrática fue muy similar a aquella prevaleciente antes del golpe militar. Por lo tanto, otra de las claves por las que ha existido un contrapeso importante al Poder del Ejecutivo, remite a la conservación en niveles importantes del entramado social característico del viejo y sólido Estado benefactor uruguayo (Vacs, 1998). Por último, pero no menos importante, las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo son notoriamente menores que las establecidas en otros países regionales, por lo cual hay mayores obligaciones de pasar por el Congreso para la aprobación de políticas económicas referidas a diferentes temas (Lanzaro, 1998).

Ahora bien, en cuanto a las evidencias que ilustran la importancia de estos contrapesos en las políticas públicas, las políticas de privatización son posiblemente el ejemplo más elocuente. En especial, hay que recordar que el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) presentó al Congreso un proyecto que implicaba la eliminación de los monopolios en alcohol, seguros, telecomunicaciones y puertos, permitiendo a las compañías privadas competir con las empresas estatales en estos sectores. Sin embargo, al entrar dicha ley en la Cámara de Diputados, la negociación con las distintas fracciones de la oposición y con los sub-lemas partidarios no gobernantes, culminó reduciendo notablemente sus alcances y limitando su validez solamente al área de alcohol y seguros. Asimismo, bajo este mismo gobierno se logró aprobar en el Congreso una Ley de Privatizaciones cuyo objetivo fundamental estaba en la privatización de la empresa telefónica del Estado (ANTEL). Sin embargo, la conjunción de un fuerte movimiento de la sociedad civil y de sectores del sistema político (en especial del partido de izquierda Frente Amplio) en contra de tal iniciativa, llevaron a la consagración de un plebiscito que culminó derogando parcialmente (pero en sus aspectos fundamentales) dicha ley.

Por último, puede sostenerse que los sindicatos cumplieron un papel importante para evitar ajustes salariales y medidas de reforma laboral practicados en otros países e incluso para lograr medidas desviadas de las recetas neoliberales. Siguiendo a Aldo Vacs, *“las organizaciones nacionales del movimiento laboral uruguayo que fueron recreadas en 1984 bajo el nombre de PIT-CNT como resultado de la fusión entre el novel Plenario Intersindical de Trabajadores y la tradicional Confederación Nacional de Trabajadores, demostraron subsecuentemente la capacidad de desafiar exitosamente al gobierno en temas como salarios, reforma de la seguridad social, leyes laborales y otras políticas asociadas con el modelo neoliberal”* (Vacs, 1998: pp. 162).

Sin embargo, nuevamente como en Costa Rica, aunque los frenos al Poder Ejecutivo pudieron quitar filo a las reformas y dotar de menos consistencia a las políticas implementadas, el saldo global exhibe que dichos frenos no generaron un bloqueo o una crisis de gobernabilidad insostenible. Por el contrario, hay que concordar con Filgueira y Moraes en que el caso uruguayo exhibe con claridad que aún cuando las condiciones de oposición debilitada y ejecutivos fuertes no están presentes, es posible emprender con éxito reformas sustanciales en las instituciones económicas (Filgueira y Moraes, 1999: pp. 4). Inclusive, en clave evolutiva, podría decirse que ha habido una combinación cada vez más fructífera de productividad política, peso parlamentario y modalidad consensual, a medida que fueron sucediéndose las distintas administraciones democráticas. De hecho, mientras la primer gestión de Sanguinetti se caracterizó por una estrategia de aprobación legislativa del tipo *case by case*, la administración Lacalle consiguió elaborar acuerdos de coparticipación y cogestión más significativos durante buena parte de su mandato, y el siguiente período (segunda presidencia de Sanguinetti) incrementó aún más notablemente su productividad y respaldo político.^{xxvi} Por lo tanto,

hay que concluir que en Uruguay “*el presidencialismo realmente existente no cayó en la parálisis. Por el contrario, con todas las limitaciones del caso, fue capaz de avanzar en las tareas de consolidación –luego de la transición democrática- y fue capaz de desarrollar enseguida las tareas de la segunda transición, de cumplir los cometidos de gobierno y de realizar varias operaciones de reforma, en un empeño sumamente trabajoso, con los gajes propios de una sociedad amortiguadora* (Lanzaro, 1998: pp. 208).

Mientras tanto, es indudable que las modalidades de shock seguidas generalmente por las administraciones democráticas de Argentina y Brasil –y con saldos distributivos claramente peores a los de Costa Rica y Uruguay- se debieron en buena medida a la notoria predominancia del poder Ejecutivo tanto sobre las agencias estatales como sobre la sociedad civil.

En el caso argentino, la etapa alfonsinista se caracterizó por la centralización de las decisiones económicas fundamentales en un pequeño grupo de técnicos, quienes la mayoría de las veces, sin mayores consultas –salvo a encumbrados miembros del Poder Ejecutivo- y sin aprobación legislativa, lanzaron sorpresivamente los diversos paquetes de estabilización heterodoxa diseñados. Esta modalidad, en similiar sintonía a otras experiencias, fue a su vez justificada con el argumento de que la crisis y la parálisis económica sólo podrían ser solucionadas a través de la acción rápida y autónoma del Poder Ejecutivo, aprovechando la legitimidad otorgada hacia el mismo por vastos sectores de la población (Vacs, 1998: pp. 145).

Mientras tanto, el gobierno de Menem (especialmente el primero) centralizó todavía más formidablemente los recursos decisorios en las altas esferas técnicas y políticas del Poder Ejecutivo y por ende logró llevar a cabo con suma radicalidad –y para sorpresa de muchos- el programa de reformas neoliberales. En efecto, la política de shock neoliberal aplicada por Menem fue en parte posible gracias a un sistema político que permitía echar mano reiteradas veces a la emisión de decretos, vetos y recursos excepcionales y dejar al Congreso con muy limitados mecanismos de control sobre el Poder Ejecutivo.

Por si fuera poco, la administración menemista impidió cualquier intervención del Poder Judicial en el proceso decisorio. En efecto, a través de la postulación y del nombramiento de jueces afines al gobierno, la administración Menem eliminó una gran cantidad de obstáculos potenciales al uso del poder ejecutivo para implementar las distintas reformas económicas y sociales. Además, el gobierno consiguió la aprobación de una ley que aumentó de cinco a nueve el número de Jueces de la Suprema Corte. Mediante dicha ley (que llenaba la Corte de jueces afines al gobierno), se consiguió neutralizar prácticamente del todo cualquier oposición judicial seria a las reformas planteadas y se agudizó aún más el proceso de concentración de poder en el Ejecutivo^{xxvii} (Vacs, 1998: pp. 155).

Por su parte, la evidencia sobre los gobiernos de Sarney y Collor en Brasil también exhibe que hubo una alta centralización del poder político en el Ejecutivo y que la misma fue un elemento clave en la definición del estilo de *policy* adoptado. Respecto al gobierno de Sarney, Lourdes Sola ha hecho un minucioso análisis de los procesos decisorios de los fracasados paquetes económicos implementados y ha exhibido que la sobrevivencia de muy buena parte del armazón institucional heredado de la dictadura militar dio al Ejecutivo una gran autonomía decisoria y le permitió lanzar dogmática y drásticamente las medidas diseñadas (Sola, 1989). En palabras de Sola, durante el gobierno de Sarney se mantuvo “*el extremo confinamiento de los ámbitos decisorios cruciales para la formación de la política económica en relación con las presiones de la política competitiva (y)...el alto grado de autonomía decisoria de la tecnocracia y,*

en particular, de los macroeconomistas en el poder, así como la opacidad del proceso presupuestario y financiero, significativos ambos para la gestión de las empresas públicas“ (Sola, 1989: pp. 489). Gracias a este singular contexto político, el Plan Cruzado fue discutido hasta una semana antes de su lanzamiento solamente por los técnicos de los ministerios del área económica, el Presidente de la República y el consultor general. (Sola, 1989: pp. 505).

De manera similar, aunque con otros contenidos, las terapias de shock llevadas a la práctica durante el gobierno de Collor reflejaron todavía más la preeminencia del presidente y sus equipos técnicos. Como señala Vicente Palermo en clave comparativa, *“Collor, presentándose a sí mismo como un outsider en relación a la clase política y los partidos, se consideró plebiscitado tras una campaña electoral en que desplegó una resonante promesa de acabar con la corrupción y los privilegios de los políticos y de los grupos amparados por el estado. Ya presidente, Collor consumó una auténtica zambullida en el decisionismo. Ello, y su abrazo del paradigma neoliberal, lo aproximaban a los parámetros con que Menem había organizado su gestión de gobierno. Y en efecto, tanto en el terreno macroeconómico (Plan Collor) como en el de las reformas estructurales (apertura comercial y reforma administrativa) se pondría en evidencia un estilo de policy drásticamente unilateral”*^{xxviii} (Palermo, 1998: pp. 8). No por casualidad, la mayor cantidad de medidas provisorias (MP) -similares a los decretos de necesidad y urgencia por otorgar facultades legislativas al Ejecutivo- emitidas por la presidencia desde la recuperación democrática se lanzaron durante esta administración (Cheibub y Limongi, 1997).^{xxix}

Finalmente, en relación al gobierno de Cardoso, también es indudable que continuó la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre otras instituciones políticas así como un entramado institucional que amparó dicho estilo decisorio (Tavares de Almeida, 1998; Cheibub y Limongi, 1997; Palermo, 1999). De hecho, desde la recuperación de su democracia hasta la actualidad, el ejecutivo brasileño presenta un índice elevado de poderes legislativos, que incluye el derecho presidencial de veto total y parcial a la legislación aprobada en el Congreso, con exigencia de mayoría absoluta para derrumbarlo; el poder exclusivo de emitir decretos, la iniciativa de propuesta presupuestaria sólo enmendable por el Congreso si se indican las fuentes de nuevos recursos y la exclusividad de proponer legislación sobre ciertas materias. No obstante, también es cierto que el gobierno de Cardoso, en vista de los resonantes fracasos de las terapias de shocks anteriores, diseñó e implementó una estrategia donde tuvieran mayor lugar la negociación y la búsqueda de acuerdos, sobre todo con el Congreso (Palermo, 1999). Esta experiencia exhibe que aunque la morfología institucional, las tradiciones de interacción política y los contextos económicos parecen generar ciertamente mayores chances de adopción de uno u otro estilo de *policy*, todo análisis debe considerar cómo los actores en juego se desenvuelven en la arena política y cómo disponen y modifican los recursos institucionales existentes. De otra manera, no se entendería porqué bajo similares contextos institucionales y sociales muchos gobiernos (como por ejemplo los de Collor y Cardoso) difieren parcial o totalmente en los estilos de llevar a cabo las políticas públicas.

Pasando ahora al caso chileno, la línea gradualista y cautelosa de política pública se ha sustentado, como en Uruguay y Costa Rica, en un esquema en donde *“el ejecutivo, el congreso, los partidos y los tribunales funcionan razonablemente próximos a sus reglas institucionales y en consecuencia constituyen nudos institucionales razonablemente efectivos en la circulación del poder y la formulación de políticas”* (O'Donnell, 1997: pp. 309). Más específicamente, la línea de política pública seguida en Chile se debe en buena medida al armado de una poderosa coalición de gobierno y a la

negociación permanente establecida por el Ejecutivo con la dirigencia partidaria y/o parlamentaria de los partidos gobernantes, con aquella perteneciente a la oposición conservadora, así como con los empresarios y trabajadores. En referencia, por ejemplo, a la relación de la Concertación con la oposición (en especial con Renovación Nacional), se logró una provechosa política de acuerdos que permitió que el Parlamento aprobase una nueva reforma constitucional, la introducción de atribuciones complementarias para el Banco Central y la realización de una reforma tributaria que generó nuevos recursos para destinar al área social. (Weyland, 1999: pp. 3). Asimismo, han sido comunes los encuentros y negociaciones tripartitas entre el gobierno, los sindicatos y los empresarios (Silva, 1995). Uno de los resultados más palpables de esta modalidad consensual fue el aumento al inicio del mandato de Aylwin, tanto de los salarios reales como de las pensiones públicas.^{xxx} Por último, el establecimiento de una coalición gobernante cuyos actores sobresalientes fueron el Partido Socialista y la Unión Demócrata Cristiana ha sido también destacado como uno de los elementos que permitió tanto la implementación de políticas cautelosas como un respaldo consecuente de las mismas por parte de la población y del sistema político. No por casualidad, uno de los analistas más destacados del sistema político chileno, Arturo Valenzuela, sostiene que el armado de la Concertación es una de las piezas explicativas fundamentales del crecimiento económico con mejora de indicadores de bienestar social (Valenzuela, 1999).

Sin embargo, así como existen claves políticas que ayudan a explicar la combinación de gradualismo, desarrollo económico y evitamiento de nuevos incrementos de la desigualdad, también hay otras que deben ser consideradas al momento de analizar porqué Chile no ha implementado políticas que se apartaran parcialmente (como en Uruguay y Costa Rica) de la senda neoliberal ortodoxa y que permitieran no sólo mantener sino mejorar la desigualdad apreciablemente, teniendo en cuenta la matriz societal heredada de la dictadura. En este sentido, parece insoslayable la referencia a los *enclaves autoritarios* que han existido en las dos administraciones democráticas, es decir, a porciones del sistema político que no se corresponden con los criterios de funcionamiento de una poliarquía (Garretón, 1996; Barrera, 1997).

En efecto, la democracia que ha funcionado en Chile ha contenido varios mecanismos antidemocráticos que facilitaron la perpetuación del esquema neoliberal ortodoxo defendido por los sectores sociopolíticos conservadores, puesto que generaron una sobrerrepresentación política de estos sectores y permitieron a los gobernantes militares mantenerse un largo período suplementario en el poder a pesar de la derrota en el plebiscito sucesorio de 1988 (Moulián, 1994: pp. 38). Uno de los más destacables de estos mecanismos es la presencia de senadores designados –representantes de la derecha política-, puesto que otorgó mayoría política artificial a la oposición derechista en el Senado, obligó a la Concertación a acordar cada ley común con el Congreso (a fin de subsanar su situación de minoría en una de las cámaras) y constituyó por ende un serio obstáculo al lanzamiento de medidas más progresivas, especialmente en el gobierno de Frei. Como señala Weyland, “*la transición a la democracia debilitó a las elites políticas y económicas conservadoras y las indujo a consentir algunos sacrificios a fin de legitimar el modelo de libre mercado... (en) mitad de los 90, sin embargo, los empresarios y sus aliados de derecha en el Congreso asumieron que ya habían hecho suficientes concesiones y adoptaron una postura más intransigente. La mayoría artificial de la derecha en el senado le dio a estas fuerzas poder de veto*” (Weyland, 1999: pp. 3). En definitiva, hay que coincidir con Tomás Moulián cuando señala que las condiciones en que se realizó la transición chilena bloquearon de forma apreciable la capacidad transformadora del régimen democrático y forzaron a éste en buena medida a

cumplir un papel reproductor de la matriz socioeconómica creada por la dictadura militar (Moulián, 1994: pp. 37).

Por último, hay que tener en cuenta que ya que el desafío político de Chile no era sólo mantener sino también reducir su desigualdad en niveles significativos, se necesitaba de fuerzas políticas sumamente decididas a implementar políticas con signos redistributivos claros y a intentar una combinación exitosa de conciliación y confrontación con los grupos sociopolíticos opuestos a dichas iniciativas. No obstante, las administraciones democráticas chilenas (en especial la de Frei) parecen haber actuado demasiado blandamente en relación a los sectores conservadores. Siguiendo a Weyland, “*El estilo cauteloso del gobierno y su aversión a iniciar conflictos con las elites socioeconómicas, especialmente los empresarios y sus aliados políticos, impidieron una redistribución más determinada, la cual se hubiese producido a través de reformas fiscales y laborales adicionales y mediante una reforma de los inequitativos sistemas de salud y de seguridad social.*” (Weyland, 1999: pp. 5). Para entender este peculiar comportamiento de la Concertación, no sólo hay que tener en cuenta el indudable poderío de los sectores conservadores sino también los cambios operados en los partidos de la Concertación durante y después del golpe militar. Concretamente, parece indudable que se produjo una notable moderación de la izquierda chilena en sus propuestas programáticas y que dicha moderación inhibió el diseño de una agenda más ambiciosa en términos de recuperación de la igualdad, la búsqueda decidida de apoyos en sectores sociales favorables a ella, y una práctica que sin dejar de lado la negociación, tuviera una postura menos dócil en relación a los reclamos e intereses de los sectores más altos.

Por último, en relación a Bolivia, es indudable que la radicalidad que han tenido generalmente las políticas públicas (con la citada excepción de aquellas referidas a las privatizaciones), también se amparó en un esquema gubernamental con notable preeminencia del Poder Ejecutivo. Esto es especialmente cierto para los gobiernos de Paz Estenssoro y Paz Zamora. En el primero de ellos, la implementación tan repentina de la matriz desarrollista neoliberal se realizó mediante el lanzamiento de un único decreto presidencial de 170 artículos que sorprendió a propios y extraños a las tres semanas de haberse iniciado la gestión. Asimismo, en esta etapa el Congreso quedó confinado “*a la función de endosar las políticas formuladas por el equipo de asesores económicos ligados a la presidencia.*” (Gamarra, 1995: pp. 54). En el caso de Paz Zamora, entretanto, aunque hubo una menor delegación del poder, igualmente predominó el Ejecutivo por sobre las demás instituciones y el decreto como mecanismo decisorio.

Por otro lado, la elevada concentración de poder en el Ejecutivo en Bolivia no sólo es observable al analizar el papel cumplido por otras agencias estatales, sino también al abordar la relación que los gobiernos mantuvieron con la sociedad civil y sus organizaciones. En este plano, las pruebas más elocuentes de la fuerte concentración del poder están dadas por la frecuente apelación a medidas extremadamente coercitivas sobre los sindicatos y la población en general, a fin de impedir el bloqueo de las políticas públicas decretadas. Una muestra elocuente de la dureza con la que actuó el Ejecutivo en relación a la sociedad civil está dada por la actitud del gobierno de Paz Estenssoro en torno a los sindicatos, puesto que “*en vez de dialogar sobre sus propuestas con las organizaciones sindicales...decretó el Estado de sitio, detuvo a los dirigentes sindicales y los envió al exilio interno en poblaciones prácticamente incomunicadas con el trópico boliviano*”^{xxxix} (Laserna, 1994: pp. 161). Sus sucesores, mientras tanto, tampoco parecen haberse alejado mucho del ejercicio de tales niveles de coerción. Un ejemplo muy reciente está dado por el Estado de Sitio decretado en abril

por el actual presidente, Hugo Banzer, a fin de contrarrestar las protestas populares surgidas como consecuencia de la suba en un 20% de las tarifas de agua. Asimismo, Banzer dispuso que cerca de 100 dirigentes sindicales y cívicos fueran enviados a la localidad de San Joaquín, situada en la amazonia boliviana y sólo accesible por vía aérea.

Como matiz a este panorama, hay que señalar que a pesar de la notable preeminencia del Ejecutivo las experiencias de reforma de las empresas públicas exhiben que sus contrapartes institucionales estatales, así como las organizaciones sindicales jugaron un papel decisivo destacado. De hecho, si durante la administración Paz Zamora se terminó privatizando una porción mucho menor de empresas públicas que la decretada por el Ejecutivo, ello fue debido a la oposición planteada por los trabajadores y los partidos políticos, en especial los de izquierda y el propio MNR.^{xxxii} De igual manera, la aprobación de la Ley de Capitalización durante el gobierno de Sánchez de Losada, se dio después de un trámite arduo en donde la presión de los trabajadores (a pesar de la coerción ejercida por el gobierno) terminó provocando la modificación de muchos de los contenidos de dicha ley.^{xxxiii}

Ahora bien, ya que los efectos distributivos de las políticas de shock neoliberal no tuvieron la negatividad de otras experiencias, no puede afirmarse con la misma claridad que en Argentina y Brasil, una fuerte correlación entre marco institucional ejecutivista y evolución regresiva de la desigualdad. Sí, sin embargo, puede decirse que la fuerte concentración del poder político existente en estos años, como mínimo parece parcialmente responsable de los ya referidos incrementos en el sector informal y en las diferencias salariales entre trabajadores calificados y no calificados. De hecho, si bien estos incrementos ocurren frecuentemente luego de la reconversión productiva en dirección neoliberal, es probable que los altos niveles de discrecionalidad que tuvo el Poder Ejecutivo agudizaran este fenómeno y por ende sus efectos distributivos regresivos, ya que tal concentración decisoria permitió, por ejemplo, que se realizaran despidos masivos, que se eliminaran drásticamente los subsidios y que se apelara a la coerción para contrarrestar las protestas populares a las distintas reformas planteadas.

En síntesis, a lo largo de este capítulo se ha procurado explicar y argumentar porqué las diferencias distributivas de las naciones estudiadas están al menos parcialmente debidas a su cercanía a uno u otro de los polos democráticos existentes en la región. Sin embargo, hay que establecer un matiz fundamental antes de pasar a las conclusiones.

Si bien se ha argumentado que aquellos países cuyo sistema democrático se acercó al patrón delegativo tendieron a generar costos distributivos más altos por haber implementado políticas de shock, también es insoslayable que mientras algunos de los gobiernos pertenecientes a esta pauta fueron incapaces de cumplir con mínimas metas económicas, otros alcanzaron logros significativos. Al respecto, las experiencias de Alfonsín, Sarney y Collor pertenecen a la primera clase de gobiernos, mientras que las administraciones de Menem y las gestiones de Paz Estenssoro, Paz Zamora, o Gonzalo Sánchez de Losada se ubican claramente en el segundo grupo.

Para entender estas variaciones insoslayables, parece clave la referencia a una clave politológica adicional: la característica de las coaliciones gubernamentales.

En efecto, el fracaso total de las políticas económicas de Sarney, Alfonsín y Collor parece tener mucho que ver con el escaso respaldo político con que dichos gobiernos contaron. En el caso de Alfonsín, por ejemplo, si el gobierno no logró implementar en 1986 y 1987 algunas reformas que hubiesen permitido mayores chances de contener el descalabro económico finalmente ocurrido fue porque su estilo decisivo,

además de excluyente, no estuvo sustentado en una coalición mínimamente robusta, sino por el contrario en una relación especialmente tensa con el partido opositor (el peronismo), e incluso con importantes cuadros dirigentes de su propio partido (Palermo, 1990)^{xxxiv}. De similar manera, la frecuente apelación a decretos y otros recursos de excepción realizada por el gobierno de Collor sin una base parlamentaria sólida, le impidió ganar la confianza de actores políticos y sociales estratégicos para el logro de la estabilización económica (Torre, 1999).

Por el contrario, si Carlos Menem y los gobiernos democráticos bolivianos fueron capaces de revertir parcialmente la bancarrota económica que habían heredado, es justamente porque tuvieron el suficiente sustento sociopolítico al momento de lanzar sus programas de reforma y estabilización.

En el caso de Menem, el programa de reformas llevado a cabo y sus consiguientes éxitos serían inentendibles sin la referencia a la fuerte base sociopolítica que sustentó dicho programa y que propició un clima de gobernabilidad opuesto al existente en las épocas finales de su predecesor radical. En efecto, durante el período central de reformas *“sólo un puñado de diputados se atrevió a desafiar las políticas oficiales del Congreso, mientras que el grueso de los sindicalistas se distribuyó entre la colaboración y el apoyo tácito. De este modo, Menem pudo formar una inédita y poderosa coalición de gobierno, en la que reunió el poder institucional de la mayoría electoral peronista con el respaldo de los núcleos más expresivos del poder económico”* (Torre y Gerchunoff, 1996: pp. 739).^{xxxv} Por lo tanto, el empleo de mecanismos decisorios por el ejecutivo no constituyó aquí un signo de debilidad política sino, por el contrario, de fortaleza. Como bien dice Palermo, *“el decisionismo del presidente de ningún modo tuvo por consecuencia la disgregación de sus respaldos parlamentarios, un bloqueo inflexible de las iniciativas de ley o el rechazo (técnicamente posible) de los decretos”* (Palermo, 1998: pp. 9).

Por su parte, parece indiscutible que el alcance en Bolivia de algunos logros económicos significativos se sustentó en la capacidad de generar acuerdos interpartidarios que permitieran a los gobiernos llevar a cabo y sostener una agenda ambiciosa y coherente de política pública. En efecto, *“Las coaliciones políticas, como el Pacto por la Democracia (1985-89) y el Acuerdo Patriótico (1989-93) y...el Pacto por el Cambio, con el Movimiento Bolivia Libre (MBL) y Pacto por la Gobernabilidad, con la Unión Cívica Solidaridad (UCS), cumplieron varios papeles fundamentales. Vincularon la escena nacional con temas internacionales como las reformas de mercado, dieron apoyo a los gobiernos y les permitieron llevar a cabo ciertas iniciativas de política.....Esto es claramente un desarrollo mayor en un país donde hasta principios de los ochenta el camino principal para el cambio político era el golpe militar”* (Gamarra, 1995: pp. 44). Especial destaque, por cierto, merece el Pacto de la Democracia (firmado entre la Acción Democrática Nacionalista y el Movimiento Nacional Revolucionario) puesto que constituyó, al mismo tiempo, un precedente insoslayable para los futuros gobiernos, un punto de quiebre drástico en relación al pasado y la base de apoyo al período más significativo en términos de viraje económico.

Conclusiones

El repaso de la evolución de la desigualdad durante las últimas gestiones

democráticas de las seis naciones analizadas en este estudio (Uruguay, Costa Rica, Chile, Argentina, Brasil y Bolivia), arroja una tendencia predominantemente negativa acorde a la pauta correspondiente a la región latinoamericana.

No obstante, también es insoslayable que entre estos casos han existido algunas diferencias significativas.

En primer lugar, Costa Rica y Uruguay han tenido una evolución distributiva menos regresiva, no sólo en relación al resto de las naciones componentes de la muestra, sino también si consideramos todo el espectro regional. En el primer caso, puede decirse que existió un comportamiento fluctuante en la década del ochenta y una posterior tendencia a la estabilidad durante los años noventa. En Uruguay, mientras tanto, la situación distributiva se habría mantenido estable durante los años posteriores a la salida militar, e incluso podría haber existido una leve recuperación en los primeros tiempos de gestión democrática. De esta forma, Uruguay ha escapado a las regresiones distributivas que azotaron recientemente a muchas otras naciones regionales y además ha logrado seguir constituyendo el caso con más baja inequidad de América Latina.

En contraste, el saldo distributivo argentino desde la salida de la dictadura hasta la actualidad arroja un aumento de varios puntos en el índice de Gini. Ello significa que este caso pasó de ser uno de aquellos más virtuosos a componer el grupo de las naciones con una desigualdad media o media alta. En relación a Brasil, la gravedad de su situación está marcada por haber incrementado durante sus años democráticos sus niveles de inequidad, cuando ya había partido como uno de los casos mundiales con desigualdad más elevada.

Por último, como puntos intermedios entre estos dos pares de países se encontrarían Chile y Bolivia.

En el caso chileno, los primeros años de democracia parecen haber propiciado un leve mejoramiento de la situación distributiva, pero un análisis global de la evolución durante esta década exhibe un comportamiento estable. Si tenemos en cuenta que buena parte de las naciones regionales incrementaron su desigualdad en esta etapa, hay que señalar que este comportamiento tiene una cara favorable. No obstante, ya que los niveles heredados de la dictadura militar fueron indudablemente altos, no puede evaluarse de igual forma la estabilidad de la situación chilena con aquella de los casos costarricense y uruguayo. En Bolivia, mientras tanto, la evidencia disponible sobre distribución es la menos confiable y precisa de todas, aunque pareciera que la tendencia más probable haya sido una reducción de la desigualdad desde mitad de los ochenta (en buena medida por la desaceleración inflacionaria y, complementariamente, por una tímida recuperación de la economía en su conjunto) y un posterior incremento de la misma en los noventa. Por lo tanto, es probable que Bolivia aparezca como caso intermedio entre aquellas naciones que han presentado un balance agregado de costos tenues (Costa Rica) o nulos (Uruguay) y aquellas otras que han visto crecer notoriamente su inequidad (Argentina) o que la han aumentado aún partiendo de umbrales ya casi insuperables (Brasil).

Por otra parte, este trabajo ha exhibido que tanto el tipo de políticas económicas diseñadas como su modo de implementación han tenido incidencia en la evolución distributiva de las naciones analizadas.

En relación al efecto de las estrategias productivas y los ajustes estabilizadores seguidos en estos últimos años, se concuerda con aquellos estudios que afirman que la implantación del modelo neoliberal ha tendido a producir costos negativos en términos de desigualdad en sus primeras fases y difíciles de revertir en las etapas posteriores, aún en los casos más exitosos de reconversión (Chile). No obstante, también se ha concluido que aquellos ensayos de estabilización o reforma alejados de la pauta neoliberal (como

lo han sido las experiencias heterodoxas de Brasil y Argentina) también han culminado en incrementos de la desigualdad, fundamentalmente a través de agudas inflaciones y recesiones.

Asimismo, respecto a la incidencia de los ritmos de implementación de las políticas públicas sobre la equidad, este trabajo concluye que el seguimiento de líneas reformistas graduales implicó que Chile, Costa Rica y Uruguay tuvieran mejores resultados económico-distributivos que Argentina y Brasil, quienes siguieron predominantemente una modalidad aplicativa de shock y drasticidad. En efecto, la evidencia de los países “virtuosos” exhibe que sus estilos incrementales de *policy* consiguieron evitar crisis económicas extremas y (especialmente en Uruguay y Costa Rica) dieron a los sectores de menos recursos un margen considerable de tiempo para adaptarse a los nuevos escenarios económicos planteados. Por el contrario, los ajustes y reformas llevados a cabo en Argentina y Brasil (en este último caso con excepción del gobierno de Cardoso) generaron costos distributivos altos puesto que implicaron graves crisis recesivas y escaladas hiperinflacionarias –que tienden a afectar especialmente a los sectores menos pudientes- o en su defecto, porque no dieron a estos sectores oportunidades suficientes para movilizar sus activos y reposicionarse sin perder su situación socioeconómica (gobiernos de Menem).

Bolivia, sin embargo, parece apartarse un poco de esta tendencia planteada, ya que si bien su reconversión neoliberal ha estado basada generalmente en la estrategia de shock y si bien la misma puede haber acentuado el crecimiento del sector informal y de la brecha salarial, no ha (como en otros países) generado graves aumentos del desempleo ni parece haber provocado costos distributivos de la magnitud de otras naciones que siguieron este mismo estilo de implementación. Para explicar la relativa desviación del caso boliviano a la hipótesis planteada, el estudio ha sugerido tener en cuenta los procesos de reforma de las empresas públicas, ya que los mismos se apartaron de la pauta de shock predominante y de la receta neoliberal más ortodoxa, combinaron experiencias graduales de privatización y programas de capitalización y fueron por tanto preventivos de las grandes transferencias regresivas de recursos que se producen cuando las empresas públicas se ejecutan rápida y drásticamente. Asimismo, es posible que por provenir de un modelo sustitutivo con regulaciones beneficiarias de un conjunto pequeño de la población y con altos niveles de particularismo y corrupción, la liberalización tuviese a corto plazo efectos menos negativos en relación a otros países con *welfare states* más extendidos, universalistas y eficientes.

Finalmente, este trabajo procuró estudiar si los distintos formatos de funcionamiento democrático de los países analizados tuvieron incidencia sobre el tipo de políticas económicas seleccionadas y sobre la forma de llevar a cabo dichas políticas, y si constituyeron, por tanto, vías explicativas de los respectivos comportamientos de la desigualdad.

En este sentido, la primera conclusión es que el gradualismo (de tono neoliberal pero sin la ortodoxia de otras experiencias) seguido en Costa Rica y Uruguay es en buena medida el resultado de sistemas democráticos con altos contrapesos institucionales al poder del Ejecutivo, con participación política relativamente ampliada e intensa de distintas organizaciones sociales, con partidos políticos fuertes y disciplinados y con coaliciones gubernamentales robustas. En Chile, mientras tanto, muy buena parte de estos nudos institucionales y sociales también estuvieron presentes y provocaron una predominancia del gradualismo a través de la discusión permanente de las iniciativas gubernamentales tanto con los dirigentes del partido gobernante como con la oposición, así como con diferentes actores de la sociedad civil. No obstante, es probable que la subsistencia de algunas reglas de juego opuestas a la democracia

representativa (que provocaron una sobre-representación de los sectores políticos conservadores) impidieran la aplicación de políticas con un mayor sesgo redistribucionista. Por último, la evidencia presentada sostiene que las distintas terapias de shock escogidas en Bolivia, Argentina y Brasil –nuevamente con la excepción del gobierno de Cardoso- y que provocaron altos costos sociales (especialmente en los dos últimos casos), fueron indudablemente parte de un aparato político en donde el Poder Ejecutivo cumplió un papel preeminente, haciendo extensivo uso de sus facultades legislativas, traspasando incluso el marco legal definido y ejerciendo una coerción (como en Bolivia) por momentos asfixiante sobre ciertos sectores sociales.

Por lo tanto, la evidencia presentada va a contrapelo de la tesis eficientista que postula que los ejecutivos con altos niveles de autonomía decisoria tienen mejores probabilidades de éxito socioeconómico ya que pueden implementar dogmática y coherentemente las políticas públicas diseñadas por los asesores técnicos. Por el contrario, este estudio sostiene que los saldos regionales más equilibrados entre éxito económico y bienestar social se encuentran en aquellas naciones con democracias representativas, es decir, con fuerte presencia de *checks and balances*, y con niveles relativamente altos de participación de la ciudadanía. En pocas palabras, la ortodoxia, la drasticidad y el aislamiento tecnocrático parecen haber generado costos mucho mayores que la negociación, la incrementalidad y un cierto eclecticismo.

Cuadro 6:
Síntesis de la evidencia presentada

	Tipo de democracia	Políticas Económicas	Saldo Distributivo	Nivel de Inequidad
Argentina (1983-1999)	Delegativa	Shock Heterodoxo / Shock Neoliberal	Negativo	Medio / Medio Alto
Brasil (1983-1999)	Delegativa (x)	Shock Heterodoxo / Shock neoliberal / Gradualismo Neoliberal	Negativo	Alto
Bolivia (1985-1999)	Delegativa	Shock Neoliberal	Positivo / Negativo (?)	Medio Alto
Chile (1990-1999)	Representativa (c/ enclaves autoritarios)	Gradualismo neoliberal	Estable	Alto
Costa Rica (1980-1999)	Representativa	Gradualismo Neoliberal	Estable	Medio Bajo
Uruguay (1985-1999)	Representativa	Gradualismo Neoliberal	Estable	Bajo

(x) El gobierno de Fernando Henrique Cardoso podría ser definido como un intermedio entre el patrón delegativo y el patrón representativo.

(?) Falta mayor información para confirmar la tendencia y para establecer un saldo global.

Sin embargo, caben realizar algunos matices en relación a la correspondencia expuesta entre tipos de democracia, políticas económicas y evolución de la desigualdad.

En primer lugar, a pesar de que haya resultado fructífera la división de las naciones escogidas según su acercamiento a uno de los polos democráticos definidos, no debe olvidarse que han existido importantes diferencias de funcionamiento político y económico entre gobiernos pertenecientes a un mismo tipo democrático.

Especialmente, hay que destacar que aquellos regímenes delegativos o hiperpresidencialistas en donde no han funcionado coaliciones gubernamentales fuertes y donde el Ejecutivo culminó prácticamente aislado de la sociedad y del resto del sistema político, fueron también aquellos que peor se comportaron en materia socioeconómica, ya que ni lograron reactivar ni estabilizar la economía a mediano

plazo, ni lograron sanear las finanzas del Estado, ni tampoco consiguieron mejorar la situación distributiva de sus naciones. Buenos ejemplos de esta clase de experiencias son la Argentina de Alfonsín, el Brasil de Sarney y Collor y (aunque no ha sido abordado en este estudio) el Perú de Belaunde y García.

Por su lado, otras experiencias delegativas en donde han existido acuerdos importantes del Ejecutivo con organizaciones sociales (como la Argentina menemista) o con el Congreso (como las administraciones políticas bolivianas), han demostrado que a pesar de haber generado algunos costos sociales insoslayables, al menos lograron una mínima recomposición de la economía y grados importantes de recuperación de la autonomía estatal en términos fiscales y políticos. Con estos señalamientos, además, queda nuevamente en evidencia que el acierto de un determinado paquete económico no sólo descansa en su calidad técnica, sino también en el respaldo sociopolítico que reciba al ser implementado.

En segundo lugar, este estudio no comparte las predicciones y diagnósticos apocalípticos que se han realizado en torno al futuro de las democracias delegativas. Siguiendo los trabajos recientes de Vicente Palermo (1998, 1999), hay evidencia suficiente para sostener que algunas naciones latinoamericanas con formatos políticos de este tipo, lejos de caer en círculos cada vez más profundos de desinstitucionalización, han logrado revertir al menos parcialmente la omnipotencia del poder ejecutivo, las crisis de gobernabilidad y el caos económico. Justamente, los tres países analizados y definidos como delegativos, evidencian de que a pesar de que aún existen trabas institucionales que superar para lograr un funcionamiento cercano al patrón representativo, igualmente han existido avances en términos de consolidación de los partidos políticos, importancia del Congreso como organismo decisor e inclusive participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales. En ese sentido, el gobierno de Cardoso en Brasil es indudablemente aquel que más se ha alejado del formato híbrido o delegativo descrito por la literatura especializada. Asimismo, la segunda presidencia de Menem tuvo contrapesos y matices mayores al poder gubernamental que la primera. Por último, en Bolivia, a pesar de que hayan existido iniciativas del Ejecutivo dudosamente legales y democráticas (como la reclusión de líderes sindicales y el decretamiento de estados de sitio), no puede desconocerse que en relación a su pasado de inestabilidad política y golpes de estado frecuentes, este país ha logrado mantener la mayoría de las reglas de juego básicas de una poliarquía y ha exhibido experiencias coalicionales inéditas.

Finalmente, si bien este trabajo ha tomado a ciertas claves políticas como variables explicativas de ciertos fenómenos vinculados al desarrollo económico y el bienestar social, ello no implica de ninguna manera postular este circuito como el único adecuado para examinar las relaciones entre instituciones políticas y dinámicas económicas. Sí, sin embargo, se ha querido establecer que aunque los procesos de integración económica y los nuevos modos de dependencia financiera han restringido y restringen las opciones de política pública de los Estados nacionales latinoamericanos, persisten igualmente márgenes y grados de autonomía política muy significativos y que pueden influir notoriamente para el alcance o no, de un desempeño socioeconómico favorable.

Bibliografía citada

- Alonso, Guillermo 1998; “Democracia y Reformas: Las tensiones entre Decretismo y Deliberación: el caso de la Reforma Previsional Argentina” en: *Desarrollo Económico*, Vol. 38, Nº 150.
- Altimir, Oscar 1997; “Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo” en: *Desarrollo Económico*, vol 37, Nº 145.
- Altimir, Oscar 1998; “Income Distribution and Poverty Through Crisis and Adjustment” en: Berry, Albert (ed.); *Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America* (Lynne Rienner Publishers, Colorado).
- Barrera, Manuel 1998; “Las reformas económicas neoliberales y la representación de los sectores populares en Chile” en: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, Nº 3, pp. 03-20.
- Berry, Albert 1997; “The Income Distribution Threat in Latin America” en: *Latin American Research Review*, vol. 32, Nº 2.
- Berry, Albert 1998; “Conclusion” en: Berry, Albert (ed.); *Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America* (Lynne Rienner Publishers, Colorado).
- BID 1997; *Latin America After a Decade of Reforms: Economic and Social Progress 1997 Report* (The John Hopkins University Press, Washington D.C.).
- BID 1998; *IPES 1998-99: La desigualdad en América Latina* (Office of the Chief Economist).
- Birdsall, Nancy; Ross, David y Sabot, Richard 1994; *Inequality as a constraint on growth in Latin America* (BID).
- Booth, John 1999; “Costa Rica: The Roots of Democratic Stability” en: Diamond, Larry; Hartlyn, Jonathan y Linz, Juan y Lipset, Seymour (eds.); *Democracy in Developing Countries: Latin America* (Lynne Rienner, Colorado).
- Borón, Atilio 1999; *América Latina: crisis sin fin o el fin de la crisis*, Paper presentado en el Seminario “América Latina y el pensamiento prospectivo mundial” (UNESCO, Río de Janeiro, Octubre de 1999).
- Bulmer Thomas, Victor 1996; “Conclusion” en: Bulmer Thomas, Victor (ed.); *The New Economic Model and its Impact on Income Distribution and Poverty* (Institute of Latin American Studies, London).
- Calcagno, Alfredo (1999); *Ajuste Estructural, Costo Social y Modalidades de Desarrollo en América Latina*, Ponencia presentada en el Seminario “O ajuste estrutural na América Latina: Custos sociais e alternativas”, Porto Alegre, 1º al 3 de diciembre de 1999.
- Carranza, Carlos y Chinchilla, José 1994; “Ajuste estructural en Costa Rica: 1985-1993” en: De Sierra, Gerónimo (coordinador); *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal* (Nueva Sociedad, Caracas).
- CEPAL 1992; *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* (Naciones Unidas, Santiago de Chile).
- CEPAL 1998; *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* (Naciones Unidas, Santiago de Chile).
- CEPAL 1994; *Panorama Social de América Latina* (Naciones Unidas, Santiago de Chile).
- CEPAL 1995; *Panorama Social de América Latina* (Naciones Unidas, Santiago de Chile).
- CEPAL 1998; *Panorama Social de América Latina* (Naciones Unidas, Santiago de Chile).
- Conaghan, Catherine y Malloy, James 1997; “Democracia y Neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia” en: *Desarrollo Económico*, Vol. 36, Nº144.
- Cheibub, Angelina y Limongi, Fernando 1997; “O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?” en: *Novos Estudos*, Nº 47.
- De Sierra, Gerónimo 1994; “Neoliberalismo, ajuste y cambios sociopolíticos en Uruguay” en: De Sierra, Gerónimo (coordinador); *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal* (Nueva Sociedad, Caracas).
- Diamond, Larry; Hartlyn, Jonathan y Linz, Juan 1999; “Politics, Society and Democracy in Latin America” en: Diamond, Larry; Hartlyn, Jonathan y Linz, Juan y Lipset, Seymour (eds.); *Democracy in Developing Countries: Latin America* (Lynne Rienner, Colorado).
- Evans, Peter 1992; “The State as a Problem and Solution: Predation Embedded Autonomy and

Structural Change” en: Haggard, S., y Kaufman, R. (Edts); *The politics of Economic Adjustments: International Constraints, Distributive Politics and the State* (Princeton University Press, New Jersey).

Filgueira, Fernando 1997; “Más allá de las Políticas Públicas: Una interpretación política del comportamiento económico-social de las naciones latinoamericanas en el nuevo orden global” en: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 9.

Filgueira, Fernando 1997; “Desarrollo económico y desarrollo social: una aproximación política al problema del déficit y superávit social en América Latina” en: *Cuadernos del CLAEH*, N° 77.

Filgueira, Fernando y Moraes, Juan Andrés, 1999; “Political Environments, Sector Specific Configurations and Strategic Devices: Understanding Institutional Reform in Uruguay” en: BID, Office of the Chief Economist, *Working Paper R-351*.

Gamarra, Eduardo 1995; “Democracia, Reformas Económicas y Gobernabilidad en Bolivia” en: CEPAL, *Serie Reformas de Política Pública*, N° 36 (Santiago de Chile).

Gamarra, Eduardo 1998; “Facing the Twenty-First Century: Bolivia in the 1990s” en: von Mettenheim, Kurt y Malloy, James (eds.); *Deepening democracy in Latin America* (University of Pittsburg Press, Pittsburg).

Garretón, Manuel 1996; “El segundo gobierno democrático en Chile. ¿De la transición y consolidación a la profundización de la democracia?” en: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, N°1, pp. 121-132.

Ganuzza, Enrique y Taylor, Lance 1997; “Política macroeconómica, pobreza y equidad en América Latina y el Caribe” en: BID, Office of the Chief Economist, s/d.

Haggard, Stephan 1990; *Pathways from the Periphery. The politics of growth in the newly industrializing countries* (Cornell University Press, New York).

Jemio, Luis 1999; “Reformas, Políticas Sociales y Equidad en Bolivia” en: CEPAL, *Serie Reformas Económicas*, N°38, LC/L 1274 (Santiago de Chile).

Kaufman, Robert 1989; “Stabilization and Adjustment in Argentina, Brazil, and Mexico” en: Nelson, Joan (ed.); *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World* (Princeton University Press, New Jersey).

Kaufman, Robert 1997; *The next challenges for Latin America*, ponencia presentada al Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), 1997.

Laserna, Roberto 1994; “Los impactos del ajuste estructural en Bolivia: Economía y Sistema Político” en: De Sierra, Gerónimo (coordinador); *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal* (Nueva Sociedad, Caracas).

Lanzaro, Jorge 1998; “Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista” en: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, N°2.

Londoño, Juan Luis y Székely, Miguel 1997; “Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995” en: BID, Office of the Chief Economist, *Working Paper 357*.

Londoño, Juan Luis y Székely, Miguel 1998; “Sorpresas distributivas después de una década de reformas” en: *Pensamiento Iberoamericano*, Vol. Extraordinario.

Lora, Eduardo 1998; “Una década de reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo” en: *Pensamiento Iberoamericano*, Vol. Extraordinario, 1998.

Lustig, Nora 1995; *Coping with austerity: Poverty and Inequality in Latin America* (The Brookings Institution, Washington DC).

Marshall, Adriana 1998; “State intervention, the Labor Market, and Inequality in Argentina” en: Berry, Albert (ed.); *Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America* (Lynne Rienner Publishers, Colorado).

Mazzuca, Sebastián 1998; “Los silencios de la poliarquía” en: *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, N° 2.

Mc Coy, Jennifer 1998; “Reluctant Reformers: Explaining Privatization in Venezuela and Uruguay”, ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Chicago, 1998.

Melgar, Alicia 1986; *La desigualdad como estrategia* (Banda Oriental, Montevideo).

Morley, Samuel 1995; *Poverty and Inequality in Latin America* (The John Hopkins University, London).

Moulián, Tomás 1994, "Limitaciones de la transición a la democracia en Chile" en: *Proposiciones*, N°25, pp. 34-45.

Naciones Unidas 1997; *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*; (Naciones Unidas, Santiago de Chile).

Nelson, Joan 1989; "The Politics of Adjustment in Small Democracies: Costa Rica, the Dominican Republic, Jamaica" en: Nelson, Joan (ed.); *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World* (Princeton University Press, New Jersey).

O'Donnell, Guillermo 1997; *Contrapuntos* (Paidós, Buenos Aires).

Palermo, Vicente 1990; "Programas de ajuste y estrategias políticas de las experiencias recientes de la Argentina y Bolivia" en: *Desarrollo Económico*, Vol. 30, N° 119.

Palermo, Vicente y Etchemendy, Sebastián 1998; "Conflicto y concertación: Gobierno, congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995) en: *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 148.

Palermo, Vicente y Novaro, Marcos 1997; "Luces y sombras de la democracia argentina" en: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, N° 3.

Palermo, Vicente 1998; *Mares agitados: interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos: Brasil y Argentina en perspectiva comparada*, ponencia presentada al Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Chicago, 1998.

Palermo, Vicente y Gomes Saraiva, Miriam 1999; "Racionaía política: Plan Real y crisis financiera en Brasil" en: *Instituciones y desarrollo*, N° 3.

Przeworski, Adam et al. 1995; *Democracia Sustentable* (Paidós, Buenos Aires).

Silva, Patricio 1995; "Empresarios, neoliberalismo y transición democrática en Chile" en: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 57, N°4, pp. 03-25.

Sola, Lourdes 1995; "Reforma económica, democratização e ordem legal no Brasil" en: CEPAL, *Serie Reformas de Política Pública*, N° 37 (Santiago de Chile).

Sola, Lourdes 1989; "Choque Heterodoxo y Transición Política sin Ruptura: un Enfoque Transdisciplinario" en: *Desarrollo Económico*, Vol. 28, N° 112.

Stallings, Barbara 2000; *Growth, Employment and Equity: The Impact of Economic Reforms in Latin America and the Caribbean* (The Brookings Institution y CEPAL, forthcoming).

Székely, Juan Luis y Hilgert, Marianne 1999; "Inequality in Latin America during the 1990s" (BID, Office of the Chief Economist).

Tavares, Maria Herminia 1997; "A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização" en: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 12, N° 34.

Torre, Juan Carlos 1999; *El proceso político de las reformas económicas en América Latina* (Paidós, Buenos Aires).

Torre, Juan Carlos y Gerchunoff, Pablo 1996; "La política de liberalización económica en la administración de Menem" en: *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143.

Trejos, Juan Diego (1999); "Reformas Económicas y Distribución del Ingreso en Costa Rica" en: CEPAL, *Serie Reformas Económicas*, N°37, L/CL 1228 (Santiago de Chile).

Vacs, Aldo 1998; "Between Restructuring and Impasse: Liberal Democracy, Exclusionary Policy Making, and Neoliberal Programs in Argentina and Uruguay" en: von Mettenheim, Kurt y Malloy, James (eds.); *Deepening democracy in Latin America* (University of Pittsburg Press, Pittsburg).

Valenzuela, Arturo 1999; "Chile: Origins and Consolidation of a Latin American Democracy" en: Diamond, Larry; Hartlyn, Jonathan; Linz, Juan y Lipset, Seymour; *Democracy in Developing Countries* (Rienner Publishers, Colorado).

Vigoritto, Andrea 1999, *La distribución del ingreso en el Uruguay entre 1986 y 1997* (mimeo, Montevideo).

Vilas, Carlos M. 1998 "Buscando al Leviatán: hipótesis sobre ciudadanía, desigualdad y democracia" en: Emir Sader (compilador), *Democracia sin exclusiones ni excluidos* (Caracas: Nueva Sociedad/CLACSO/ ALAS./ UNESCO)

Weyland, Kurt 1999; "Economic policy in Chile's new democracy" en: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 41, N° 3.

Williamson, John (1990); "The Progress of Policy Reform in Latin America" y "What Washington Means by Policy Reform?" en: Williamson, John (ed.); *Latin American Adjustment:*

How much has happened? (Institute for International Economics, Washington DC).

Notas

i(*) El autor es Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Actualmente trabaja como Investigador del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU) y del Vaad Hajinuj Hamercazi del Uruguay. En 1996 obtuvo la Beca de Iniciación a la Investigación por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República, a través del estudio “Los Debates actuales sobre Hospitales Psiquiátricos (1984-1997)”. En 1998 ingresó al CIESU, trabajando en diversos proyectos referidos a temas variados como Género, Ciencia y Tecnología, Cooperación Académica y Capacitación Laboral. Actualmente co-dirige junto a Nicole Berenstein la investigación “Perfil de Egresados de la Red Formal de Educación Judía del Uruguay” en el marco del Vaad Hajinuj Hamercazi. Además del presente artículo, Cuadernos del CLAEH publicará en su próximo número la versión resumida de su tesis de licenciatura (“Desempeño Social de los Gobiernos Militares de Uruguay y Chile (1973-1981)”, estudio que constituye su primer trabajo dentro del tema Política y Desarrollo Socioeconómico.

Varias personas han colaborado muy generosamente con esta investigación, durante alguna o varias etapas de la misma. En especial, quisiera recalcar el apoyo de Vicente Palermo (Conicet, Argentina), Miguel Székely (Oficina del Economista en Jefe, BID), Andrea Vigorito (Instituto de Economía, Universidad de la República), Miguel Serna (Departamento de Sociología, Universidad de la República), Wanda Cabella (Unidad Multidisciplinaria, Universidad de la República), Fernando Filgueira (CIESU) y Gabriel Fajn (Tutor asignado por CLACSO).

ii Altimir, inclusive, apoya la hipótesis de un saldo agregado negativo durante el período 1950-1980, al menos para las naciones grandes y medianas. Según este autor, “...tras hacer un balance entre los lapsos de deterioro y de mejoría observados en la distribución del ingreso, la mayoría de los países grandes y medianos terminó en 1980 –al cabo del largo período de crecimiento de posguerra- con una mayor concentración del ingreso, independientemente de su tasa de crecimiento promedio. Las únicas excepciones parecen ser Colombia, y quizás Costa Rica y Venezuela.” (Altimir, 1998: pp. 5).

iii Entre esta clase es estudios cabe destacar los de Altimir (1997, 1998), Morley (1995) Székely y Londoño (1998), Berry (1998) y Bulmer Thomas (1996).

iv Aunque exista acuerdo respecto a la fuerte incidencia del viraje neoliberal en el comportamiento de la desigualdad, también pervive un fuerte debate en torno a la dirección de dicha incidencia. El examen de la literatura sobre el tema revela que existen autores que no dudan en considerar a la nueva matriz económica como una verdadera catástrofe en términos de desigualdad e integración social (Borón, 1999; De Sierra, 1994; Vilas, 1998), otros que a la inversa la defienden y claman por su profundización (Székely y Londoño, 1997; BID, 1997) y también una amplia gama de matices entre estos dos extremos, aunque generalmente más cercanos a la primer corriente (Calcagno, 1999; Bulmer Thomas, 1996; Berry, 1998; Altimir, 1997).

v Mediante el análisis de Argentina y Brasil se realizará más adelante una referencia detallada del contenido de estas políticas, así como de sus posibles efectos distributivos.

vi La estrategia teórica-metodológica de vincular tipos de regímenes políticos y performance social en América Latina, debe mucho al trabajo de Fernando Filgueira y Jorge Rodríguez (1997). En dicho trabajo, se presenta evidencia que sostiene que la evolución de la pobreza en varios países de la región de 1970 a 1995 puede ser en buena medida entendida según sus diferentes grados de democratización (medidos a través de cuatro grandes categorías: democracia plena, democracia restringida, corporativismo populista y autoritarismo). Más específicamente, Filgueira y Rodríguez establecen que los datos recabados habilitan a sugerir que a mayor grado de democratización de una nación, mayor posibilidad de llevar a cabo políticas económicas que combinen crecimiento y bienestar social.

vii Por razones de espacio es imposible fundamentar detenidamente la selección de cada uno de los seis casos con los que se trabajará y la consiguiente exclusión de otros países. De todas maneras, puede decirse grosso modo que la muestra finalmente escogida cumple simultáneamente con tres grandes requisitos. En primer lugar –aunque con fuertes matices- existe para todos los casos un mínimo de información necesaria referida a cada una de las variables tratadas en el trabajo. En segundo término, la muestra escogida incluye casos que han tenido como mínimo dos administraciones democráticas y que han presentado variaciones distributivas significativas, lo cual permite el intento de vinculación entre tipos de democracia, políticas económicas y comportamiento de la desigualdad. Finalmente, hay que señalar que la elección de seis casos responde al deseo de realizar un estudio mínimamente representativo de la región y al mismo tiempo, acorde a las condiciones de una investigación de mediano plazo.

viii Ver nota anterior.

ix Aunque no hay datos disponibles para todo el país en relación a la evolución distributiva durante el gobierno militar, los trabajos de Alicia Melgar (1986) para Montevideo calculan un fuerte aumento de los Índices de Gini laborales (es decir, basados en los ingresos derivados del trabajo). Asimismo, Albert Berry (1998: pp. 20) señala que una estimación conservadora de la evolución distributiva de Uruguay desde fines de los sesenta a principios de los ochenta, debería considerar un aumento de 5 o 6 puntos en el Índice de Gini. Por lo tanto, puede afirmarse sin temor que la desigualdad creció significativamente en Uruguay durante el interregno militar. Respecto a las posibles causas de dicho incremento, hay que tener en cuenta algunas medidas “tibias” de liberalización implementadas (especialmente en los ámbitos comercial y financiero) y sobre todo, el férreo control ejercido durante todo el período sobre los salarios reales y sobre los sindicatos de trabajadores.

x Una apreciación todavía más optimista en torno al caso uruguayo podría realizarse si consideráramos las estimaciones de CEPAL (1997), ya que las mismas arrojan un descenso del Índice de Gini de 8 puntos entre 1986 y 1994. Sin embargo, después de consultar a varios especialistas, se han dejado de lado estos datos puesto que es

altamente probable que los mismos sean el producto de algunos desajustes metodológicos.

xi Las estimaciones sobre el comportamiento del Índice de Gini durante el gobierno militar argentino calculan un aumento del mismo de entre 6 y 8 puntos (Marshall, 1998). Entre los elementos explicativos de dicha pauta, hay que destacar, como en el caso uruguayo, la cruda represión socioeconómica ejercida sobre los trabajadores (control de los salarios reales, prohibición de los derechos de huelga, reforma del código laboral, eliminación de la negociación colectiva) y la implementación de algunas medidas de liberalización comercial que afectaron notoriamente el empleo y la producción industrial (cayeron 37% y 11% respectivamente).

xii Es importante establecer que si bien los datos presentados sobre Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, existe consenso en que los mismos expresan bastante adecuadamente el comportamiento general de la nación. Adriana Marshall, por ejemplo, señala que a pesar de que fenómenos como “*la salida de fondos con propósitos políticos (Corrientes), el crecimiento del empleo en el sector público (La Rioja) y el cierre de grandes fábricas (Córdoba, Rosario) durante la década del noventa*” pudieran haber provocado algunas diferencias en la evolución distributiva de estas sub-regiones en relación a la de la capital argentina, debe concluirse que “*los indicadores de distribución del ingreso en otras ciudades fueron similares a aquellos hallados en Buenos Aires*” (Marshall, 1998: pp. 100).

xiii Es posible que el aumento de la inequidad en Chile durante el gobierno militar del Gral. Pinochet haya sido aún mayor que aquel registrado en las dictaduras uruguayo y argentino. Siguiendo las estimaciones de Albert Berry (1998), se habría generado un aumento del Gini de entre 7 y 9 puntos porcentuales (incremento principalmente ocurrido en la década del setenta). Por su parte, Székely y Londoño (1997) han calculado un crecimiento de dicho índice mayor a diez puntos. Aunque esta no es la ocasión para abordar con detalle las posibles explicaciones de tal regresión distributiva, recordemos someramente algunos de las explicaciones más importantes de dicho comportamiento: a) la venta de la mayor parte de las empresas públicas a unos pocos conglomerados financieros en condiciones absolutamente favorables a éstos; b) la devolución de buena parte de las tierras expropiadas por los gobiernos de Frei y Allende a sus antiguos dueños; c) la reducción drástica y veloz de la protección comercial (con efectos muy significativos por tratarse de un país con un importante sector mercado internista) y d) la implementación de un Código Laboral en 1978 notoriamente favorable al sector empresarial.

xiv Una hipótesis adicional –y que merece consideración en próximos estudios– para explicar el mejoramiento de la desigualdad en la última década de los años ochenta en Bolivia, y sugerida al autor por Fernando Filgueira, radicaría en que la eliminación desde 1985 de la estructura sustitutiva de importaciones prevaeciente generó efectos distributivos iniciales positivos puesto que Bolivia constituía uno de aquellos países en donde las regulaciones de dicho modelo de desarrollo protegían a una pequeña parte de los trabajadores y empresarios (es decir constituían un triángulo anti-schumpeteriano pequeño) y por el contrario, dejaban excluidos de dichos beneficios a la mayor parte de la población.

xv La evidencia disponible en torno a la evolución distributiva del área rural boliviana (que incluye actualmente al 40% de la población) ayuda a sostener la hipótesis de que el comportamiento global distributivo en Bolivia no fue tan exitoso como los datos de Morley sugieren. De hecho, los datos marcan que hay una creciente desigualdad entre el área urbana y rural, favorable a la primera (en 1996, por ejemplo, el ingreso promedio mensual de los trabajadores rurales era un tercio de los ingresos de los del área urbana) y posiblemente dentro de la segunda área, puesto que se ha profundizado “*una economía dual, con el surgimiento de un sector agroexportador moderno con la comercialización de la coca en tierras bajas a Santa Cruz, y la persistencia de una pobreza profunda entre la población indígena de los Andes*” (Ganuza y Taylor, 1999: pp. 5).

xvi Por razones de espacio, no puedo detenerme aquí en los mecanismos por los que estos indicadores macroeconómicos intervienen en la evolución de la desigualdad, aunque hay abundante literatura al respecto. Consúltese, por ejemplo, Altimir (1998), Bulmer Thomas (1996) y Berry (1998).

xvii Al menos en el corto plazo, una reforma de este tipo tendría altos riesgos de generar costos distributivos importantes, puesto que (entre otras cosas) facilitaría extremadamente los mecanismos de despido del trabajador y tenderían a rebajar el peso de los sindicatos y gremios laborales en un país donde los mismos juegan un papel representativo significativo del conjunto de los trabajadores.

xviii Aunque sin la misma fuerza, los sindicatos brasileños también jugaron un papel clave para que el gobierno de Sarney terminara deshaciendo o aplicando con total incoherencia sus planes estabilizadores.

xix Según Kaufman (1989), en 1986 fueron negociados acuerdos sector por sector en áreas estratégicas como metalurgia, plástico, textiles y servicio civil, y todos contaban con el compromiso de no realizar nuevos reajustes durante los siguientes seis meses.

xx Es indudable que los primeros años de gestión menemista fueron aquellos en donde las políticas públicas alcanzaron un mayor nivel de drasticidad y rapidez, mientras que hubo un enlentecimiento de los ritmos en tiempos posteriores, visible en los procesos de reforma laboral y de la Seguridad Social (Alonso, 1998; Palermo y Etchemendy, 1998; Palermo y Novaro, 1997). No obstante, aún en esta última etapa puede decirse que la drasticidad y la velocidad continuaron tiñendo una muy buena parte de los ajustes y reformas llevados a cabo. Por ejemplo, en el crítico año de 1995 (fundamentalmente por las repercusiones de la crisis mexicana) se implementaron “*sucesivas medidas de reducción de gastos y aumento de impuestos; las privatizaciones todavía pendientes se diseñaron apurada e improvisadamente atendiendo a las necesidades fiscales... (y) la reforma previsional, que tantas negociaciones había demandado en los tiempos de bonanza, fue a su vez reformada en un veloz trámite parlamentario a fin de supeditar las prestaciones del segmento público del nuevo sistema de seguridad social a una estricta regla de caja.*” (Torre y Gerchunoff, 1996: pp. 763).

xxi Tal como ocurrió en otros casos, la liberalización gradualista del comercio exterior puede haber sido uno de los factores más importantes para que el desempleo no aumentara explosivamente, ya que permitió un mayor margen de

adaptación a las empresas anteriormente dependientes de la protección. El análisis de Tavares de Almeida parece justamente corroborar esta idea, ya que afirma que *“la lenta liberación del comercio exterior ha permitido la reestructuración y modernización de las empresas locales, a fin de que puedan enfrentar a la competencia extranjera. Recientes investigaciones de Bielschowski y Stump demuestran que la apertura comercial no produjo cambios significativos en la estructura productiva brasileña. En contraste a lo que ocurre en otros países latinoamericanos, la apertura comercial no está generando desindustrialización.”* (Tavares de Almeida, 1998: pp. 227)

xxii La austeridad de la política de gasto público se ve reflejada por ejemplo en la determinación de incrementar el gasto social solamente con respaldo fiscal, es decir, no por vías inflacionarias. Es por ello que para realizar una política de gastos más activa, además de la apuesta al crecimiento, las gestiones democráticas (especialmente la de Aylwin) implementaron algunas tibias reformas en el área impositiva, como aumentos en el impuesto al ingreso corporativo (del 10% de las ganancias distribuidas al 15% de las ganancias totales) y como el cobro de un nuevo impuesto a la renta. Por otra parte, la mayor eficiencia de las políticas sociales de las administraciones democráticas no sólo se ha sustentado en la mejora de los montos destinados a ellas, sino también en la modificación organizacional de muchos programas, que permitieron una mayor concentración en los sectores más pobres, una mayor participación de los sectores poblaciones involucrados y una mejor calidad en la prestación de los servicios (Weyland, 1999).

xxiii Especial destaque merece el comportamiento de la pobreza en la década del noventa, que según la CEPAL se redujo de niveles cercanos al 33% en 1990 a cerca del 20% en 1997.

xxiv No obstante, es importante aclarar que el mismo Booth así como otros autores (Chinchilla y Carranza por ejemplo), han destacado que los últimos años son testigos de un incremento de los poderes presidenciales en detrimento de otras agencias estatales. Según Chinchilla y Carranza, por ejemplo, *“...el sistema político ha venido manifestando ciertas tendencias hacia la disminución de los espacios democráticos. Ello lo podemos observar en los procesos de concentración de poder que se generan al interior de la gestión presidencial, manifestando entre otros un fortalecimiento del poder ejecutivo sobre los otros poderes públicos, principalmente sobre el poder legislativo. Lo mismo acontece en las relaciones internas de los partidos de gobierno, donde éstos quedan relegados y subordinados a las directrices de quien controla el poder ejecutivo; y en los partidos de oposición, concentrándose el poder en el interlocutor oficial ante el gobierno.”*

xxv Esto no implica que la nueva Constitución aprobada en 1996 (que elimina la ley de lemas, instaura la candidatura única por partido y el balotaje pero mantiene la representación proporcional en la legislatura) suponga un riesgo notorio para el poder del Congreso o un incremento sensible del poder del ejecutivo. Si bien es cierto que el fraccionamiento se ha reducido y que el poder partidario ha sufrido una mayor concentración, la modalidad predominante desde la asunción del nuevo presidente (Jorge Batlle) ha sido nuevamente la búsqueda de acuerdos tanto con el sector no oficialista del Partido Colorado (el Foro Batllista) como con todo el Partido Nacional.

xxvi En efecto, la segunda presidencia de Sanguinetti se caracterizó por *“la armadura de una gran coalición, que comprende a todos los sectores del Partido Colorado y a todos los sectores del Partido Nacional, en un esquema que se traduce en la composición del gabinete ministerial, en la designación de los cuadros superiores de la administración, en la procesalidad de las decisiones políticas y en los trayectos parlamentarios. Este acuerdo sin precedentes suministró un marco de amplitud para las tratativas de gobierno y encauzó la negociación de una agenda de reformas ambiciosa, que toca a los nudos cruciales del ciclo de modernización: incluyendo materias en las que ha habido progresos durante las dos administraciones anteriores y abrió la posibilidad de avanzar en otras, cuyo tratamiento se demoró o fue bloqueado por los juegos de la competencia inter e intrapartidaria”* (Lanzaro, 1998: pp. 210). Algunos de los logros más significativos de esta época fueron la Reforma de la Seguridad Social, la Reforma Educativa y la Reforma Constitucional.

xxvii Además, según Ferreira y Rubio *“en 1989, Menem nombró al procurador general de la Corte Suprema por decreto y sin acuerdo del Senado, por primera vez en gobiernos constitucionales desde 1853. En octubre del mismo año, también por decreto, destituyó a cuatro de los cinco miembros del Tribunal de Cuentas, un organismo de Control Administrativo. En febrero de 1991, el presidente Menem dejó cesante al fiscal de investigaciones Administrativas, cargo que tradicionalmente había gozado de la misma estabilidad de los jueces”* (Ferreira Rubio y Goretti, 1996: pp. 443).

xxviii Por cierto, no sólo las terapias de shock fueron posibles gracias a la existencia de un patrón político delegativo, sino también los reiterados y crudos procesos de corrupción que existieron en esta época.

xxix Estos autores, además, señalan que *“Durante el Plan Collor, el Congreso enfrentó políticamente al presidente, pero no fue capaz de establecer límites constitucionales a la actuación del Ejecutivo. Como vimos, la ley complementaria para regular el uso de las MPs fue derrotada.”*

xxx Aunque el balance de la práctica consensual arroja más éxitos que fracasos, hay que destacar que las negociaciones con el personal del sistema de salud y del sistema educativo han sido difíciles y muchas veces no culminaron exitosamente, aún a pesar de que varios dirigentes de la Concertación con influencia en los respectivos sindicatos, realizaran diversos esfuerzos de mediación

xxxi Similares versiones dan al respecto Palermo (1990) y Conaghan y Malloy (1996): Palermo señala que *“cuando en setiembre de 1985, la COB declara una huelga general contra la política económica del gobierno se sostuvo en la demanda de autoridad para actuar enérgicamente, desbaratándola mediante el dictado del estado de sitio”* (Palermo, 1990: pp. 359). Conaghan y Malloy, por su parte, apuntan que *“en Bolivia, el despliegue de fuerza que hizo Paz Estenssoro en las primeras semanas de la puesta en práctica del programa económico fijó el tono de su administración, dejó en manos de sus ministros Fernando Barthelemy y Juan Carlos Durán reiterar que el gobierno no*

soportaría ninguna oposición activa” (Conaghan y Malloy, 1997: pp. 879).

xxxii La oposición de los sindicatos a los planes de privatización de Paz Zamora es especialmente destacable. *“Si bien el movimiento sindical se vio severamente debilitado por la NPE y las medidas utilizadas por los gobiernos desde 1985 para mitigar su oposición a la política económica, en 1992 la oposición a los planes de privatización que encabezaba el sindicalismo era violenta. Las ulteriores estrategias de la COB resultaron eficaces y lograron llegar a acuerdos con el Gobierno de Paz Zamora para dilatar o postergar los planes de privatización”* (Gamarra, 1995: pp. 35).

xxxiii En relación a este proceso, Gamarra informa que *“a pesar de todas sus promesas, la capitalización enfrentó innumerables problemas y sufrió una gran cantidad de obstáculos. La oposición laboral fue muy elevada: numerosas huelgas, detenciones y enfrentamientos mayores ocurrieron en 1995 y 1996. El más conflictivo fue el intento de capitalización de los YPFB, la empresa boliviana de hidrocarburos. Los disturbios laborales sacudieron a Bolivia durante varios meses en 1996 cuando el gobierno del MNR introdujo su propuesta de ley de hidrocarburos. Sólo después de modificaciones mayores, el gobierno del MNR fue capaz de establecer un acuerdo separado con los trabajadores de YPFB que aseguraba la aprobación de la ley y el final de los disturbios...”* (Gamarra, 1998: pp. 81).

xxxiv Ejemplos en este sentido son el rechazo de la reforma impositiva en 1986 y de algunos planes de privatización en 1987 y 1988 por parte del Congreso.

xxxv En el caso del apoyo de los sindicatos, especial importancia tiene la histórica proximidad entre éstos y el peronismo.