Globethics Repository



Dos casos de descentralización y ajuste parcial [Two cases of decentralization and partial adjustment]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Von-Haldenwang, Christian
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-12 22:34:38
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/220054

Nueva Sociedad Nro.133 Septiembre- Octubre 199 4 , pp. 136-151

*Dos casos de descentralización y ajuste parcial. Argentina y Colombia**

Von-Haldenwang, Christian

Christian von Haldenwang: Politólogo alemán.

El presente trabajo muestra que los procesos de ajuste institucional en Argentina y Colombia conducen a reformas importantes de la relación entre el sistema político-administrativo y la sociedad. Esto no obstante, en cuanto a las pautas características de legitimación y distribución, los cambios son apenas parciales. La centralización y la concentración en sus diferentes aspectos siguen siendo rasgos decisivos del régimen político en ambos casos. Esto lleva a una evaluación más bien crítica del potencial modernizador de la descentralización del Estado.

Pocas concepciones de desarrollo económico y político han originado tantas expectativas como la llamada «descentralización» del Estado. Mientras que en los años 50 y 60 el término se refería más que nada a la planeación estatal y la administración pública, en el curso de los últimos quince años se ha venido a entender (e implementar) bajo «descentralización» un amplio espectro de reformas económicas, administrativas y, sobre todo, políticas que apuntan a un ajuste de la regulación estatal frente a la sociedad. Se sostiene que sólo un Estado descentralizado puede adquirir la estabilidad política y la eficiencia administrativa necesaria para superar las crisis de endeudamiento y legitimación, fomentar el desarrollo y profundizar la democratización. Las expectativas fueron nutridas adicionalmente por la poca precisión con que se utiliza el término «descentralización» hasta hoy en día.

Frente a los procesos de ajuste institucional que tuvieron lugar en los países latinoamericanos en la última década cabe la pregunta: ¿cuál ha sido, y puede ser en el futuro, la contribución de la descentralización al desarrollo económico y político en la región? Una discusión completa de las reformas debe abarcar necesariamente una gran gama de enfoques científicos diferentes. Desde la ciencia política, sin embargo, y es ésta la perspectiva del presente estudio, se plantean las siguientes cuestiones:

¿Cuáles son los factores que condicionan la concepción y realización de estrategias descentralizadoras en el ámbito político?

Como es bien sabido, existe el argumento de que el ajuste institucional del Estado es la reacción necesaria e inevitable a una «nueva fase de acumulación del capital» a nivel mundial. La hegemonía del modelo neoliberal de ajuste, la presión política y económica de los grandes bancos acreedores y de las instituciones financieras internacionales, la dependencia tecnológica y económica de los países del llamado «Tercer Mundo», finalmente la globalización de las pautas de consumo e integración cultural, todo eso parece apuntar a una fuerte determinación de los procesos de ajuste por factores externos. No obstante, hay otros estudios que enfatizan la importancia de factores internos para el curso de las reformas. En este contexto se menciona el sistema de representación de intereses, la existencia de un consenso dentro de la élite sobre las reformas, y la organización burocrática del Estado, entre otros. Es de suponer que ambos grupos de factores son relevantes, la pregunta es cómo y en qué fase del proceso[1] .

¿Cuáles son los efectos de las reformas descentralizadoras sobre los sistemas de a) legitimación y b) distribución de recursos del régimen político pertinente?

La descentralización en sus diferentes dimensiones constituye una forma de ajuste institucional del sistema político-administrativo que afecta sus capacidades de regulación económica y social. En este sentido, el ajuste se dirige, no sólo a la regulación de los mercados, sino más bien a la regulación estatal en general, o sea a las funciones básicas del Estado, la legitimación del orden político-social y la distribución de los recursos sociales.

La legitimación es un proceso por medio del cual el sistema político-administrativo es reconocido en su funcionalidad social por actores políticos (individuos u organizaciones). El reconocimiento se basa 1) en prestaciones específicas del Estado, o sea en actitudes de interés; o bien 2) en relaciones más o menos difusas de valor (integración simbólica y socialización cultural). Sin embargo, el sistema político-administrativo no se legitima solamente por medio de la relación entre Estado/ciudadano. En muchos casos el régimen se mantiene estable aunque el orden político goce de muy poca legitimidad a nivel social. Entonces el reconocimiento por grupos específicos que forman una alianza estratégica de dominación adquiere una importancia decisiva. Por ende hay que distinguir dos dimensiones de la legitimación: 1)

[1]Para una discusión de los diferentes factores, v. Borja et al; Slallings; Restrepo Bolero; Collier; Haggard y Kaufman; Evans; Walerbury; Palermo.

el sistema de dominación por medio de políticas incluyentes o excluyentes, y 2) la regulación de conflictos dentro de la élite. La pregunta por la contribución de las reformas descentralizadoras al desarrollo político se traduce entonces así: ¿cuáles son los efectos de las reformas sobre el sistema de dominación y la regulación de conflictos dentro de la élite?

Lo que se legitima, el orden político-social, se refiere siempre también a la regulación del acceso de los actores sociales a los recursos materiales y simbólicos de una sociedad. Muchas veces es éste el aspecto que atrae la mayor atención en los procesos de ajuste institucional. Aquí también existen dos dimensiones diferentes: 1) en el centro de las reformas en muchos casos se encuentran problemas de distribución de recursos intraestatales. En este contexto se habla de la autonomía de los municipios, provincias, departamentos, etc. Las reformas alteran el régimen de ingresos (transferencias, competencia de crear impuestos) y egresos (traslado de funciones distributivas). Una pregunta fundamental en este contexto es si se puede observar un cambio real en la distribución de recursos, por ejemplo de una estructura centralizada y autoritaria hacia la prevalencia de pautas descentralizadas y participativas de distribución[2]; 2) los procesos de ajuste descentralizador apuntan normalmente a la superación de las crisis fiscales y a la estabilización macroeconómica. La desregulación de los mercados (comercio exterior, divisas, mercados financieros, sobre todo) y la privatización de empresas y servicios estatales son las políticas más importantes al respecto. El «achicamiento del Estado», conlleva cambios en la regulación de la distribución social de recursos.

No se puede analizar el papel de la descentralización en el desarrollo económico de un caso particular sin tomar en cuenta estos dos aspectos de la distribución de recursos. Después de estas aclaraciones teóricas, vamos a proceder mirando dos casos empíricos: el de la Argentina y el de Colombia.

El caso argentino

El actual proceso de ajuste del Estado argentino es considerado como uno de los más radicales en América Latina. Sus comienzos se remontan a los años 70. La dictadura militar (1976) centraliza el sistema político-administrativo, desmontando las instituciones democráticas y militarizando todos los niveles del Estado. Al mismo tiempo, formula un proyecto político que incluye 1) la descentralización administrativa con el fin de aliviar el presupuesto del Estado y 2) la descentralización económica para reorganizar la distribución de los recursos sociales por medio de me-

[2]Para una discusiòn instructiva, v.Champbell et al.

canismos de mercado, disminuir el déficit fiscal y crear una economía de exportación. Ambos aspectos están basados en un modelo de orden sociopolítico en el cual un Estado técnico-burocrático entra en relación directa con el ciudadano individual (como usuario y contribuyente) y las instituciones estatales se vuelven instancias despolitizadas de servicios técnicos.

La descentralización en sus diferentes dimensiones constituye una forma de ajuste institucional del sistema político-administrativo que afecta sus capacidades de regulación económica y social

A partir de 1978 el Estado autoritario traslada la educación primaria y otros servicios (salud, energía, agua y alcantarillado, etc.) a las provincias, sin preparación alguna de ellas. Los sueldos del sector público se reducen en un 30% en términos reales en el primer año de la dictadura. La junta militar y el Ministerio de Economía bajo José A. Martínez de Hoz avanzan en la desregulación de los mercados financieros, de divisas y, de manera abrupta, del comercio exterior. En 1979 se permite la existencia de organizaciones sindicales paralelas, debilitando la representación laboral. Hasta 1983 se privatizan cerca de 120 empresas, la mayoría de ellas medianas o pequeñas. Las grandes empresas de servicios estatales se ven afectadas por la «privatización periférica», o sea el traslado, por medio de subcontratos y licencias, de actividades rentables al sector privado.

El proyecto político del régimen militar fracasa en algunos puntos decisivos, pero logra cambiar de manera radical el modelo de acumulación y la relación de las fuerzas económicas del país:

1) La distribución de recursos intraestatales se desarrolla en el marco de las estructuras jerárquicas del aparato estatal militarizado. En lugar de los procesos institucionalizados de negociación entre actores políticos con base propia delegitimidad, las transferencias unilaterales de funciones administrativas y la pérdida de autonomía fiscal adquieren preponderancia.

2) En lo que se refiere a la distribución social de recursos, se observa la disminución de la intervención estatal en algunos campos particulares. Sin embargo, el Estado argentino asume nuevas funciones de regulación en las relaciones de trabajo, la promoción industrial, el sector bancario y en otros sectores económicos. Aparte de esto, interviene masivamente en el contexto de la crisis económica y de endeudamiento a partir de 1979, socializando gran parte de las pérdidas del sector privado y fomentando la concentración de capital en las manos de unos pocos grupos

económicos. Debido a esta política, se altera profundamente el balance de las fuerzas socioeconómicas, debilitando la histórica alianza entre el movimiento sindical y la industria del mercado interno. De ahora en adelante, un pequeño núcleo de conglomerados económicos decide de facto sobre el desarrollo económico argentino. En consecuencia, el Estado militar pierde todo el control sobre el desarrollo macroeconómico, hunde al país en una profunda recesión y acumula una gigantesca deuda externa que agobia a los gobiernos y la sociedad argentina hasta hoy en día.

3) La dominación política del régimen militar se basa primordialmente en políticas de despolitización represiva. El proyecto de cambio político sirve para justificar el golpe de 1976, pero pierde pronto su poder legitimador frente al terror descarnizado de la dictadura. La Junta nunca logra eliminar totalmente las instituciones civiles de representación de intereses. La invasión de las Malvinas en 1982, pensada como estrategia de relegitimación del régimen, desemboca en una masiva movilización política que pronto escapa del control de los militares.

4) Dentro de la alianza dominante, la regulación de conflictos se basa en la distribución minuciosa de los puestos político-administrativos entre las tres fuerzas militares, por una parte, y en las mencionadas políticas de distribución y ajuste institucional, por la otra. Como resultado de la primera estrategia, el aparato estatal se vuelve inflexible e indeciso, trasladándose los conflictos y celos internos de los cuerpos de seguridad al nivel de las decisiones políticas. La segunda estrategia, por su parte, posibilita un cambio radical de distribución afectando a muchos de los aliados económicos del gobierno militar, pero lleva a la pérdida de capacidad regulatoria del Estado.

Como puede observarse, existe una brecha entre el proyecto de ajuste, de neto corte neoliberal, y la política real, que combina medidas de descentralización administrativa y económica con un intervencionismo decidido del Estado en campos específicos. ¿A qué se debe este fenómeno? 1) Es obvio que factores externos influyen en la formulación del proyecto militar de ajuste. Las organizaciones financieras internacionales, acatando la nominación de Martínez de Hoz como ministro de Economía, se apresuran a reanudar el flujo de créditos, interrumpido en la fase anterior. Este flujo se mantiene básicamente durante todo el Proceso, a pesar de las políticas muchas veces irracionales en un estricto sentido neoliberal. Sólo hacia el final del gobierno militar se exigen medidas efectivas de austeridad sin que ellas tengan éxito alguno. 2) Respecto a los factores internos caben las siguientes observaciones: a) a pesar de la crisis económica y fiscal, la junta militar se abstiene de implementar reformas estructurales de saneamiento fiscal, aumentando por lo con-

trario el gasto estatal en áreas estratégicas; b) el cambio en la distribución social de recursos se basa en la exclusión represiva de los sectores populares y sus organizaciones. Ella permite la socialización autoritaria de los costos del ajuste; c) sería equivocado pensar que las reformas del Proceso se desarrollan en un contexto de consenso elitista. Al contrario: tropiezan con las críticas y el alejamiento de una parte cada vez mayor de la élite económica y militar. La autonomía del Estado frente a estas críticas se constituye en un factor decisivo para el ajuste económico. Al mismo tiempo, la conflictividad del cambio, la inflexibilidad burocrática y la corrupción política contribuyen al bloqueo de una descentralización efectiva en el sentido neoliberal.

Los gobiernos argentinos desde 1983

El cambio de régimen político de 1983 está acompañado de una reconstitución de múltiples instituciones dentro y fuera del Estado, la cual apunta a una verdadera descentralización de facto. Dentro de este contexto, el gobierno radical de Raúl Alfonsín asume el poder con un proyecto político que abarca 1) una pronta reactivación económica y 2) la estabilización del orden democrático en Argentina. El proyecto no contempla reformas descentralizadoras de gran envergadura. Sin embargo, con las iniciativas del traslado de la capital a la Patagonia y de reforma constitucional, presentadas en 1986, se introducen elementos de descentralización político-administrativa al debate público.

Debido al fracaso de la reactivación económica, el gobierno se ve pronto obligado a cambiar su modelo de ajuste, optando por programas de austeridad y una creciente desregulación económica. A partir de 1987, la crisis económica adquiere una importancia que limita el espacio político del gobierno hasta quitarle todo margen de iniciativa. Frente a la deslegitimación del gobierno radical como instancia de solución de los problemas socioeconómicos se perfila el populismo menemista como alternativa preferible en las elecciones de 1989. Sin embargo, una vez en el poder, el peronista Menem acentúa la estrategia neoliberal planteada sin mayores éxitos por su predecesor. La privatización de empresas y servicios estatales, tímidamente iniciada por Alfonsín, se vuelve la pieza clave de las reformas, acompañada de una radical desregulación de los mercados, relaciones de trabajo y del comercio exterior. Este proceso trae consigo los siguientes cambios:

1) Con respecto a la distribución de recursos intraestatales es notable el cambio en la relación entre el Estado nacional y las provincias. Con la democratización, éstas adquieren de nuevo una base propia de legitimidad que les permite hasta cierto

punto contrarrestar los esfuerzos de austeridad del gobierno de Alfonsín. Aunque las provincias no pueden escaparse de los efectos perjudiciales de la crisis fiscal, sí están en capacidad de negarse a asumir las cargas del ajuste que les quiere imponer el gobierno central. Esta situación cambia recién cuando se logra la estabilización macroeconómica bajo la administración Menem en 1991. La subsecuente mejora de los ingresos estatales lleva a un pacto fiscal entre las provincias y el gobierno central en agosto de 1992. Se puede observar entonces que el cambio de régimen y la crisis económica le restan poder de decisión unívoco al gobierno central, por lo cual nuevos esquemas de negociación adquieren más importancia.

2) El fracaso de la política económica unilateral del gobierno Alfonsín muestra la estrechez del margen de maniobra de éste frente a los sectores dominantes del capital. El siguiente programa de saneamiento fiscal choca, sin embargo, con los intereses de diferentes sectores, lo que causa su constante remodelación. Bajo estas condiciones, las relaciones de rent-seeking entre el Estado y los grandes grupos económicos se mantienen después de 1983, sin que el gobierno radical logre imponer un cambio de reglas. Este cambio se da bajo el gobierno de Menem y por medio del «Plan Cavallo» de 1991, que frena la especulación financiera, fuente importante de la inflación y desestabilización macroeconómica. Sin embargo, la estrategia de ajuste del gobierno peronista no apunta a una redistribución de recursos a favor del sector popular: más bien, crea nuevos lugares de acumulación rentística, sobre todo por medio del programa de privatización que favorece a unos pocos grupos económicos. Es de notar, por ende, que después de 1983 no se corrige el cambio socioeconómico iniciado bajo la dictadura militar.

3) Las estructuras de dominación del actual régimen político reposan sobre todo en pautas institucionalizadas de integración política y en un amplio consenso social acerca de la legitimidad del régimen constitucional. Después de una fase de políticas unilaterales malogradas, el gobierno de Alfonsín presenta algunos proyectos de cambio estructural, pero el crítico desarrollo económico y la pérdida de iniciativa política conducen a las derrotas del radicalismo en las elecciones de 1987 y 1989. Carlos Menem en cambio, logra imponerse en las elecciones intermedias de 1991 y 1993 a pesar de su programa abiertamente neoliberal. Esto se debe a que, con el éxito del Plan Cavallo de 1991, se internaliza en Argentina la hegemonía global del modelo neoliberal. Al mismo tiempo, frente a la expresión individual de preferencias políticas en las urnas, la representación colectiva de intereses pierde importancia, enfatizando de esta manera la descentralización política en el sentido neoliberal. Hay que observar si los problemas cambiarios y las últimas señales de desa-

cuerdo popular con el rumbo de la economía y política argentina van a facilitar el surgimiento de proyectos políticos alternativos.

4) Alfonsín confía al principio en su popularidad y en la crisis del peronismo después de su primera derrota de 1983 en elecciones libres. Sin embargo, el presidente pierde pronto la capacidad de regulación de conflictos interiores a la élite. El peronismo como principal fuerza opositora ocupa cada vez más espacios políticos en las provincias, en el parlamento y, por medio de los sindicatos, en la calle. Por el otro lado, Alfonsín nunca consigue un acuerdo estable con los sectores dominantes de la economía para sus diferentes programas de ajuste. El gobierno de Menem se encuentra en una situación diferente y más favorable: el partido gobernante controla el parlamento nacional, la mayoría de las provincias y, hasta hace poco, la movilización callejera. Esta constelación le otorga a Menem una autonomía considerable para imponer su política. Tiene que enfrentarse, no obstante, a mayores dificultades en el campo económico donde el capital especulativo entorpece los primeros ensayos de estabilización. La tarea de reconciliar los intereses de los grandes grupos nacionales con los de la banca acreedora internacional se logra hasta ahora por medio de un modelo que incluye el servicio de la deuda externa, la austeridad fiscal y la privatización de empresas estatales. ¿Cuáles son los factores que influyen en el proceso de ajuste a partir de 1983? No cabe duda de que las condiciones de marco son bien diferentes en 1983 en comparación a las de 1976:

1) El endeudamiento externo y el déficit fiscal se han vuelto problemas estructurales de la economía argentina y dificultan una política de ajuste con compensaciones sociales. En 1984, el gobierno radical se ve obligado a entablar negociaciones con el FMI que subsecuentemente influyen de manera decisiva en la formulación de los programas de ajuste. Menem intensifica los contactos con las organizaciones internacionales hasta llegar a un acuerdo en el marco del plan Brady en abril de 1992. Mientras el gobierno de Alfonsín nunca acepta sin reservas las premisas de racionalidad neoliberal, con Menem sí se puede hablar de la hegemonía de este modelo, corroborado por los éxitos electorales del peronismo en 1991 y 1993. Sin embargo, la realización del ajuste institucional depende no sólo de factores externos.

2) Buscando una mayoría duradera del radicalismo por medio de la integración de votos del sector popular, para Alfonsín no resulta factible imponer al trabajo (como factor productivo) los costos de un ajuste de corte neoliberal. Recién a partir de la derrota electoral en 1987 se puede observar un verdadero replanteo a nivel conceptual. La autonomía necesaria para imponer el ajuste se da, sin embargo, cuando el gobierno de Menem introduce los siguientes cambios: por un lado, un reordena-

miento de la integración política, favoreciendo la relación fragmentada entre el Estado y el ciudadano particular. Por el otro lado, una política de represión estructural y cooptación del sindicalismo para reformar las relaciones de trabajo y evitar la movilización del sector popular en contra del ajuste.

3) Ni Alfonsín ni Menem buscan un consenso programático entre los dos partidos. El primero, porque confía en la debilidad de la oposición y en la autonomía del Estado frente a la sociedad. El segundo, porque se encuentra realmente en una posición de mayor autonomía[3]. Al mismo tiempo, los grandes grupos económicos argentinos mantienen su influencia sobre el rumbo de la economía. Esto se refleja también en su creciente integración política. Aunque el Estado aparentemente recupera su autonomía en el campo económico a partir de la estabilización de 1991, estos grupos siguen siendo los interlocutores privilegiados del gobierno y los más beneficiados por el programa de privatizaciones.

4) El proceso de ajuste presupone una fuerte capacidad regulatoria del Estado con el fin de facilitarle el cambio autoritario de la distribución de los recursos sociales. Esta condición no se da bajo Alfonsín, pues choca con la descentralización de facto y la distribución de las fuerzas políticas. Sin embargo, la estructura federal del sistema político no impide que el gobierno de Menem, beneficiándose de una constelación política mucho más favorable, imponga su criterio del ajuste sobre las otras entidades del Estado.

Como se puede ver, la dependencia de créditos externos, por un lado, y la capacidad de imponer los costos del ajuste autoritariamente, por el otro, son factores importantes para el desarrollo político y económico de Argentina. La separación de los procesos de legitimación e integración de las políticas de distribución se desarrolla de una manera crítica, inestable e incoherente hasta 1991. En este año, el modelo neoliberal de orden político social adquiere una posición hegemónica en la política argentina y la mantiene hasta hoy en día.

El caso colombiano

En Colombia, los principios de la descentralización administrativa se remontan a los años 60. Sin embargo, recién bajo el mandato de Belisario Betancur (1982-1986) se inicia un proceso de reformas estructurales que cambian las reglas de la legitimación política y - en menor medida - de la distribución de los recursos sociales.

[3]Esto no obstante, en el «Pacto de Olivos» de noviembre de 1993 los dos líderes se ponen de acuerdo sobre una reforma constitucional con elementos descentralizadores, lo cual lleva a las elecciones de abril de 1994.

La iniciativa del gobierno conservador hace hincapié en la crisis de legitimidad del régimen político colombiano. Por medio de una «apertura democrática» se busca dar término a la violencia política, fomentar la integración de los grupos guerrilleros y ampliar la participación política, sobre todo a nivel local. Betancur nunca logra realizar el proyecto en su totalidad. Aparte de unas medidas importantes de descentralización fiscal, el Acto Legislativo Nº 1 de 1986 que reglamenta la elección popular de alcaldes constituye el mayor logro del gobierno con respecto al ajuste institucional. Además, casi todas las normas se expiden en el último año del mandato de Betancur, dejando a su sucesor, Virgilio Barco (1986-1990) la tarea de implementarlas y complementarlas.

Efectivamente, durante el mandato de Barco se emite una amplia gama de normas que regulan la descentralización administrativa y política. Se observa en este contexto un cambio de enfoque, desde una perspectiva política, dirigida sobre todo a la reforma del sistema de legitimación, hacia un concepto más bien técnico-administrativo, con énfasis en la repartición de recursos y competencias intraestatales. Fuera de éste, el proceso de ajuste descentralizador no recibe muchos nuevos impulsos por parte del gobierno de Barco. El tema de la reforma política adquiere otra vez mayor importancia durante el mandato de Gaviria (1990-1994), con el debate constitucional y la proclamación de la nueva Constitución. La carta magna de 1991 introduce varios elementos de descentralización política y administrativa, entre ellos la elección popular de los gobernadores departamentales, mecanismos de participación directa de los ciudadanos y cambios en el régimen de la distribución intraestatal de recursos. La mayoría de las nuevas normas requiere de la elaboración legislativa, la cual se demora considerablemente. Las actividades del gobierno de Gaviria se concentran en esta fase más que todo en el mantenimiento de las prerrogativas del ejecutivo, sobre todo con respecto a la política fiscal y de seguridad.

En el campo económico, Betancur hereda una situación bastante difícil, caracterizada por un elevado déficit fiscal, el estancamiento del PIB y una creciente deuda externa. No obstante, el gobierno opta por una política de reactivación económica con énfasis en el sector de la construcción (vivienda social), impulsada por el Estado y acompañada por medidas proteccionistas en el comercio exterior. Además, ante la crisis del sector bancario, el gobierno decide nacionalizar varias empresas financieras. Sin embargo, la persistencia del déficit, la disminución de las reservas de divisas y las dificultades en la captación de créditos externos obligan al gobierno hacia fines de 1984 a cambiar la estrategia de ajuste y a entrar en negociaciones con las organizaciones financieras internacionales. Elementos claves de la nueva estrategia de ajuste son la austeridad fiscal, las reformas del régimen de impuestos y la desre-

gulación gradual del comercio exterior, o sea medidas de la llamada ortodoxia económica.

Desde 1984 en adelante, es éste el modelo que caracteriza el proceso de ajuste económico en Colombia. Al final del mandato de Betancur, Colombia entra de nuevo en una fase de crecimiento más dinámico. Las finanzas públicas están en equilibrio, las balanzas externas arrojan valores positivos y crecen las reservas de divisas. Es así que el liberal Virgilio Barco cuenta con un mayor margen de maniobra para la realización de sus proyectos de «economía social», sin que por ello se pueda observar un cambio en el orden de prioridades. En el centro de la política económica de Barco se encuentran programas de inversión en infraestructura, con miras a una mayor integración de la economía colombiana a los mercados mundiales. A partir de febrero de 1990 se da un fuerte empujón a la liberación del comercio exterior, política perseguida también por el gobierno de Gaviria.

La política de ajuste económico de Gaviria está caracterizada por dos factores: primero, por la continuidad del modelo neoliberal, complementado ahora por un programa de privatizaciones de empresas estatales, sobre todo en el sector financiero; segundo, por las estipulaciones que en materia de distribución de recursos hace la nueva Constitución. Ella consagra una amplia gama de derechos sociales y obliga al Estado a asegurar una prestación eficiente de los servicios públicos. No obstante, la realización de las normas constitucionales por parte del gobierno parece seguir las mismas pautas de ajuste neoliberal establecidas a partir de 1984. Con respecto a la distribución de recursos se puede hacer entonces las siguientes observaciones:

1) El ajuste descentralizador abarca cambios sustanciales en la distribución intraestatal de recursos. Municipios y departamentos aumentan considerablemente su participación en el presupuesto público. Sin embargo, este crecimiento no está acompañado de un cambio en las pautas políticas de distribución: a) se descentralizan funciones sin previa consulta a las entidades afectadas; b) el Estado central mantiene sus competencias con respecto al régimen de ingresos; c) en muchos casos, particularmente en los de los municipios y departamentos pequeños y marginados, las obligaciones de gasto sobrepasan a las capacidades financieras y administrativas de las respectivas entidades; d) solamente recién se observan tendencias de una organización horizontal de municipios (Federación Colombiana de Municipios) y departamentos (Confederación de Departamentos) con miras a la representación de intereses frente al Estado central. Por lo tanto, hay que concluir que el proceso de descentralización se ha desarrollado de una manera centralizada y sin participación de las entidades inferiores del Estado.

2) En lo que se refiere a la distribución de los recursos sociales, es notable la continuidad en las políticas de ajuste. Aparte de una corta fase de mayor intervencionismo estatal, los gobiernos analizados se basan en políticas neoliberales, muchas de las cuales han sido perseguidas en Colombia ya desde los años 70. Dentro de este modelo la mejoría del bienestar social sería más que todo el resultado de un crecimiento económico sostenido, con la consiguiente disminución del desempleo. En varios momentos se contempla un aumento del gasto social, siempre que éste no entorpezca el equilibrio fiscal. Además, tanto Barco como Gaviria dan prioridad a los gastos de seguridad y justicia, por encima del gasto social propiamente dicho. Hasta ahora, la desregulación de los mercados financieros y las privatizaciones han beneficiado a un número bastante limitado de grandes grupos económicos nacionales e internacionales. Es así como Colombia presenta hoy en día un cuadro satisfactorio en términos macroeconómicos, sin que por ello hayan mejorado sustancialmente las condiciones de vida de los estratos bajos de la sociedad colombiana.

Se ha dicho que la descentralización política y administrativa fue iniciada como reacción a una crisis de legitimidad. Esta crisis afecta a un régimen cuyos rasgos centrales datan de los años 50 y 60 y pueden ser resumidos así: 1) estructuras de dominación basadas a) en la integración clientelista por medio de los dos partidos tradicionales, liberal y conservador y, de manera creciente, b) en la represión violenta de grupos y proyectos políticos alternativos; 2) mecanismos de regulación de conflictos dentro de la élite basados a) en un consenso acerca de la repartición del poder entre los dos partidos, b) en la autonomía de las fuerzas militares con respecto a las políticas de dominación y c) en un consenso acerca del modelo de desarrollo y la distribución de recursos.

El alto grado de exclusión del régimen colombiano desemboca en una profunda crisis de legitimidad, expresada en la movilización política por fuera de las redes clientelistas de los partidos tradicionales y en la violencia social y política. Esta interpretación no es nueva en Colombia. Sin embargo, el gobierno de Betancur es el primero en poner énfasis en las llamadas «causas objetivas» de la violencia guerrillera en el marco de una política de paz e integración. De ahí en adelante, el problema de la integración política se sitúa en el centro del debate, culminando en la Constitución de 1991 con sus múltiples y novedosos mecanismos de participación. Cabe la pregunta: ¿cuáles han sido los resultados reales de este proceso?

1) A pesar de los cambios institucionales, el clientelismo y la represión mantienen aún su relevancia para el régimen político colombiano. Es de observar, sin embargo, que las relaciones de valor, mediadas por los partidos políticos, pierden impor-

tancia como vehículo de legitimación. En su lugar, relaciones de interés vienen a jugar un papel cada vez más clave. Esto refuerza el clientelismo, pero al mismo tiempo le resta poder a los partidos como instituciones de integración ideológica, lo que se refleja en la fragmentación de los partidos y en el surgimiento de nuevos movimientos y agrupaciones. Otro reflejo de estas relaciones de interés son los ensayos de integración político-económica por medio de planes de inversión en zonas marginadas, administrados directamente por la presidencia y con los cuales se busca establecer una relación directa entre la ciudadanía y el ejecutivo, por fuera del sistema del clientelismo. Esto, sin embargo, no ha traído mayores frutos en cuanto a la modernización del sistema de legitimación.

2) Frente a esta dinámica y a la proliferación de los procesos electorales, es notable el escaso poder convocante de las agrupaciones políticas. La apatía política sigue siendo un rasgo primordial del régimen colombiano. Los nuevos mecanismos de participación directa tampoco han sido aprovechados por la población hasta hoy en día, en parte por la poca voluntad de los diferentes gobiernos para implementarlos como instrumentos efectivos de control y gestión cívica.

3) Colombia sigue siendo un país marcado por el terrorismo estatal y paraestatal y por la ausencia de un Estado de derecho. Esto lleva a la pérdida de legitimidad de las instituciones públicas. Al mismo tiempo, frente a la represión, las organizaciones de oposición buscan a veces más bien la acomodación dentro de la élite en lugar de desarrollar estructuras independientes de movilización e integración partidaria.

4) La realización de las reformas estructurales se hace posible gracias a la consolidación de una coalición reformadora dentro de la élite. Esta coalición entra en conflicto con diferentes sectores: a) un conflicto fundamental surge entre las fuerzas del status quo en el Congreso y el ejecutivo. Los representantes del tradicional sistema clientelista bloquean varias iniciativas de reforma de los gobiernos Betancur y Barco. El conflicto se soluciona temporalmente por medio de la creación de una institución alternativa: la Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo, la tradicional «clase política» se acomoda a las nuevas condiciones y logra ocupar posiciones claves en el nuevo Congreso a partir de 1991; b) en materia de seguridad y política de paz, surgen conflictos con las fuerzas militares. A pesar de varios intentos de integrarlos en el proceso de ajuste, los militares defienden su autonomía corporativa y operativa; c) el ajuste económico, por el otro lado, se desarrolla dentro de un consenso bastante estable, debido, al parecer, a la poca radicalidad del cambio con respecto a la distribución social de recursos.

5) Hay que constatar que el proceso de reformas político-administrativas se basa casi en su totalidad en acuerdos informales entre diferentes sectores de la élite, o sea en el mecanismo tradicional de solución de conflictos en la política colombiana. Fuera del debate acerca de la reforma constitucional, el bloque reformador no persigue estrategias de movilización política, lo que ayuda a que las fuerzas tradicionales mantengan sus posiciones de poder aún bajo las nuevas condiciones. Se evitan, por ende, rupturas desestabilizadoras al nivel de las élites.

Como resultado del ajuste descentralizador, coexisten hoy en día pautas nuevas y tradicionales de regulación política. Obviamente, ninguno de los gobiernos mencionados busca la ruptura radical con el régimen del Frente Nacional, sino más bien una transformación gradual que deje intactos los mecanismos de regulación de conflictos y la distribución general de los recursos sociales pero permita al mismo tiempo la integración controlada de sectores sociales políticamente marginados (sobre todo, de la clase media urbana) y la adaptación de la economía colombiana a las exigencias de una mayor integración a los mercados internacionales. Ahora bien, ¿cuáles son los factores que influyen en el proceso de ajuste?

1) Se puede suponer que la existencia de modelos de orden político y económico a nivel internacional repercute sobre la formulación de los proyectos de cambio; a) así, Colombia ha sido criticada durante muchos años por sus deficiencias con respecto a los derechos humanos, al sistema judicial y a la participación política; b) en cuanto a la violencia política, conceptos como la doctrina de la seguridad nacional, la guerra de baja intensidad y también la guerra contra el narcotráfico tienen mucha relevancia para la política nacional colombiana; c) finalmente, en el campo económico, la formación de una posición hegemónica acerca de la necesidad y la orientación de los procesos de ajuste ayuda a desestimular las intenciones de políticas alternativas, mostrando la presunta irracionalidad de ellas. El cambio en la política económica de 1984 se debe, por lo menos en parte, a la postura crítica del FMI y a la dificultad de obtener recursos externos para la financiación de los programas de inversión pública.

2) El curso del ajuste institucional depende en buena parte de la forma como se manejan las demandas sociales a nivel político. La articulación de estas demandas por fuera de los canales formales del régimen político impulsa el proceso reformador. Sin embargo, la baja organización del sector popular, su fragmentación, y el control (represión e integración clientelista) que ejerce el Estado sobre la articulación de intereses posibilitan una política de ajuste que evita reformas estructurales de la distribución de recursos, arrojando sobre el sector popular la mayoría de las cargas

del ajuste. Ninguno de los tres gobiernos aquí discutidos trata de construir instituciones alternativas de movilización política. De esta manera, son las fuerzas clientelistas las que siguen manejando la integración política, lo cual da al congreso mucha influencia en la orientación de las reformas.

3) Como consecuencia de las reformas políticas surge una amplia gama de agrupaciones políticas nuevas que participan con éxito considerable en las elecciones de 1990 hasta 1992. La integración parlamentaria de minorías étnicas y socio-políticas parece apuntar a una mayor representatividad del régimen político, por un lado, y a la superación del inmovilismo bipartidista, por el otro. Sin embargo, la persistente apatía política, la exclusión de las agrupaciones minoritarias de los niveles decisorios en el Congreso y en el ejecutivo, finalmente, la importancia de los acuerdos informales entre los sectores mayoritarios de la élite, indican que el cambio real de las pautas políticas ha sido marginal hasta ahora.

4) Otro factor importante es la estructura centralizada del aparato estatal. A pesar de las nuevas instituciones descentralizadas, la influencia de las entidades inferiores en el proceso de ajuste ha sido mínima. Recientemente se han creado organizaciones horizontales de representación de intereses con cierta capacidad de presión sobre el Estado central, sin que por ello se haya modificado sustancialmente la centralización político-administrativa y el esquema de reproducción de la élite.

Al parecer, el proceso de ajuste institucional del Estado colombiano depende en buena parte de las relaciones entre los diferentes sectores de la élite, las cuales se fundamentan a) en acuerdos acerca de cómo regular los conflictos; b) en un consenso sobre el modelo de desarrollo socio-económico; y c) en el surgimiento, como fuerza dominante, de un sector técnico-modernizador, representado por los gobiernos de Barco y Gaviria. Aparte de esto, el control sobre el sector popular, ejercido más que todo por medio de políticas de represión e integración clientelista, constituye un factor decisivo para el curso de las reformas. Es notable la persistencia de los mecanismos tradicionales de dominación política.

Conclusiones comparativas

1) La comparación longitudinal muestra en el primer plano claras diferencias entre ambos casos, sobre todo en cuanto a la coherencia de los respectivos procesos de ajuste. Sin embargo, se observan ciertos paralelismos en el desarrollo de las reformas en los años 80 y 90, desde la persecución malograda de estrategias estructuralistas bajo Alfonsín y Betancur hasta la adopción y posterior hegemonía del mode-

lo neoliberal de ajuste, modelo crecientemente cuestionado hoy en día en ambos países. Esta coincidencia subraya la importancia de la oferta global de concepciones de ajuste para la formulación de programas políticos.

2) En los dos casos, el proceso de ajuste se caracteriza por la prevalencia de pautas autoritarias de distribución de los recursos intraestatales. A pesar de la estructura federalista del sistema argentino y de la descentralización fiscal en Colombia, las reformas al respecto parecen apuntar fundamentalmente a una mayor efectividad del control central sobre las políticas de gasto de las diferentes entidades estatales.

3) Existen también importantes coincidencias en cuanto a las políticas estatales de distribución de recursos: a) en ambos casos, los gobiernos tratan de mejorar sus ingresos mediante reformas de impuestos, con especial énfasis en la gravación del consumo, y la privatización de empresas estatales, en los años 90; b) se opta por la desregulación del comercio exterior y de los mercados, ofreciendo al capital financiero un amplio espectro de opciones de inversión; c) ambos procesos de ajuste conducen al desmantelamiento o recorte de los instrumentos tradicionales de intervención estatal en favor de los estratos bajos de la sociedad. Por consiguiente, se nota una clara tendencia hacia la concentración de recursos y capitales en manos de unos pocos grupos económicos, los cuales son los principales beneficiados del ajuste económico.

4) Tanto en Argentina como en Colombia, las reformas apuntan a una desregulación de las relaciones de trabajo en pro de una distribución unívoca de los costos del ajuste. En este contexto, se observa un cambio fundamental en el sistema de representación de los intereses sociales, favoreciendo la integración política individualizada por sobre la articulación corporativa del sector popular. Al mismo tiempo, se reduce la oferta estatal de integración a formas institucionalizadas de participación política, delegando al sector privado un papel cada vez más importante en la prestación de los servicios básicos.

5) El consenso intraélite acerca de las reformas del Estado no es un factor indispensable para el ajuste institucional. Cuando existe, fomenta la orientación a largo plazo de las reformas. Sin embargo, muchas medidas importantes se implementan dentro de un ambiente altamente conflictivo a nivel de las élites.

Bibliografía

Barbeito, Alberto y Rubén Lo Vuolo: La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de bienestar en Argentina, UNICEF-CIEPP-Losada, Buenos Aires, 1992.

Bonefeld, Werner y John HoIloway (eds.): *Post-Fordism and Social Form. A Marxist Debate on the Post-Fordist State,* MacmilIan, Londres, 1991.
Borja, Jordi et al.: *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local,* FLACSOICI-CLACSO, Santiago, 1987.
CampbeIl, Tim et al.: *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending, and Management.* Banco Mundial (Latin American and the Caribbean Technical Dept., Regional Studies Program, Repon N° 5), Washington, 1991.
Collier, Ruth Berins: «Combining Alternative Perspectives: Internal Trajectories versus Externallnfluences as Explanations of Latin American Politics in the 1940s» en *Comparative Politics* vol. 26, N° 1, 1993.
Epstein, Edward C.: «What Difference Does Regime Type Make? Economic Austerity Programs in Argentina» en H. Handelman y W. Baer (eds.): *Paying the CostsofAusterity in LatinAmerica,* Westview Press, Boulder, Col., 1989 ...
Evans, Peter: «The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, a'nd Structural Change» en S. Haggard y R. Kaufman (eds.).
FESCOL, F1DEC (ed.): *Modernidad, democracia y partidos políticos,* Bogotá, 1993.
Gaitán, Pilar y Carlos Moreno Ospina: *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia,* Tercer Mundo Editores-IEPRI, Bogotá, 1992.
Gerber, Marcos y Luis Yanes: «Crisis de acumulación, la reformulación del Estado y las nuevas modalidades de regulación del sistema regional» en Eisa LaureIli y Alejandro Rofman (eds.): *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis,FES-CEUR,* Buenos Aires, 1989.
Haggard, Stephan y Roben Kaufman: «Introduction: Institutions and Economic Adjustment» en S. Haggard y R. Kaufman (eds.): *The Politics of Economic Adjustment,* Princeton University Press, 1992.
Haldenwang, Christian von: «Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina» en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales EURE,* vol. 16, N" 50, Santiago, 1990. [También en Miguel E. Cárdenas et al.: *Descentralización y Estado moderno,* FAUS-FESCOL, Bogotá, 1991 l.
Palermo, Vicente: «Representación de intereses y consolidación democrática: políticas de ajuste en Argentina y Bolivia» en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.): *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina,* Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
Restrepo Botero, Dario I.: «Nueva fase de acumulación del capital, reestructuración del Estado y reIocalización de los procesos y de los conflictos sociales» en Pedro MedeIlín (ed.):La *reforma del Estado en América Latina,* FESCOL, Bogotá, 1989.
StaIlings, Barbara: «Internationallntluence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform» en S. Haggard y R. Kaufman (eds.), cit.
Sunkel, Osvaldo (ed.): *Development from Within. Toward a Neostructuralist Approach for LatinAmerica,* Lynne Rienner, Boulder, 1993.
Waterbury, John: «The Heart ofthe Matter? Public Enterprise and theAdjustment Process» en S. Haggard y R. Kaufman (eds.), cit.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 133, Septiembre- Octubre de 1994, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**