

La trayectoria de las reformas del Estado

Sumario

Privatización y defensa de las actividades públicas. La regulación y las alternativas al mercado. Asociaciones político-privadas y público-públicas. Un horizonte de antagonismos. Referencias.

Resumen

Este artículo analiza los conflictos en torno a las reformas del Estado. Argumenta que las luchas políticas produjeron, no sólo continuas variantes estratégicas, sino que condujeron también a la constitución de proyectos antagónicos.

Palabras clave: Privatización, asociaciones, mercado.

Abstract

This article analyzes the conflicts round about the state reforms. It argues that the political struggles have produced no just continuous strategic variants but have also conducted to the constitution of antagonistic projects.

Key Words: Private, associations, market.

Artículo: Recibido, Febrero 22 de 2007; aprobado, Marzo 23 de 2007.

Luis Ibarra: Docente Investigador, Instituto de Ciencia Política, Facultad de las Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Correo electrónico: libarra@cpolit.edu.uy

La trayectoria de las reformas del Estado

Luis Ibarra

Las reformas del Estado son una cuestión recurrente de la política contemporánea. No existe, sin embargo, un modelo único e invariable de reformas. Las transformaciones del Estado siguen caminos diversos y cambiantes en medio de luchas políticas.

El primero son las privatizaciones, pero la transferencia de actividades públicas hacia capitales privados encontró resistencias que defendieron los servicios del Estado. En una segunda instancia, las reformas recuperan al Estado como regulador del mercado y chocan con alternativas opuestas a la mercantilización de las necesidades sociales. Actualmente, se extiende una tercera modalidad de reformas, que reúne capital y Estado en asociaciones público-privadas mientras que, simultáneamente, se desenvuelven iniciativas de reapropiación de lo público mediante la participación social. ¿Cuáles son las razones de estos continuos cambios y de esa presencia constante?

Dos puntos de vista dominan la discusión política sobre las reformas del Estado. Sus promotores las presentan como innovaciones técnicas para ofrecer mejores servicios a la población. Este enfoque mide el “éxito” de las reformas como grados en la aplicación de un modelo, pero no explica las resistencias. Se limita a descalificarlas como obstáculos y su preocupación principal es evitar los conflictos políticos que perturben una correcta implementación. Las críticas de las reformas, por su parte, señalan la naturaleza política de cambios que establecen “ganadores y perdedores” dentro de la sociedad. Este punto de vista incluye las resistencias, aunque sólo como factor reactivo, capaz de bloqueos, y dirige la atención hacia el modo en que las instituciones organizan los conflictos políticos y prescriben tipos particulares de reformas, pero excluye novedades y rupturas. Para ambos, la iniciativa proviene de arriba. Las resistencias aparecen después, como efecto de las reformas, y los conflictos políticos tienen una connotación negativa.

Este artículo incluye reformas y resistencias dentro de un mismo marco analítico e invierte la perspectiva. Afirma la prioridad de las resistencias y la productividad del conflicto político, y considera a las transformaciones del Estado como resultado. Las resistencias son el factor dinámico y creativo, que continuamente desborda y amenaza con poner en crisis el dominio. Las reformas vienen después, como reiteradas tentativas de restablecer la relación recuperando sus contenidos depurados de los elementos antagónicos. Las luchas políticas son el factor productivo que constituye, anima o transforma las instituciones. No refiere a modelos o tipos de reformas, sino que utiliza el concepto de estrategias, definidas como la combinación de racionalidades políticas, que proporcionan los fundamentos teóricos y normativos, con técnicas de gobierno, que las hacen operativas por medio de instrumentos y procedimientos característicos (Rose y Miller, 1992).

A continuación, analizamos las luchas políticas en torno a las privatizaciones, la regulación y las asociaciones público-privadas con el objetivo de formular, finalmente, conclusiones acerca de su evolución y resultados.

Privatización y defensa de las actividades públicas

Las reformas del Estado, con su sentido actual, aparecen dentro de un conjunto de transformaciones de mayor alcance en la década de los ochentas. Corresponden a una crisis y reestructura del Estado. Los diagnósticos atribuyeron la crisis a una sobrecarga de demandas, que impide la gobernabilidad, y recomendaron aislar al sistema político de las presiones sociales y reorientar las demandas hacia el mercado (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). La reestructura combina represión y reformas. Incluye, por un lado, concentración del mando y extensión de los aparatos de seguridad; se complementa, por otro lado, con el uso del mercado como función política para diluir y reintegrar los antagonismos.

La estrategia de reformas plantea el objetivo de reducir el tamaño del Estado, toma sus fundamentos del neoliberalismo y tiene a la privatización como técnica principal.

El neoliberalismo critica las actividades públicas y afirma la superioridad del sector privado pero, a diferencia del liberalismo clásico, no considera al mercado como parte de la sociedad sino como un modo de gobierno (Foucault, 1997). El viejo liberalismo establecía una distinción categórica: el Estado no debía interferir en el mercado, pero tampoco los mecanismos de mercado eran adecuados en el Estado. Para el nuevo liberalismo, en cambio, los mercados son dispositivos que guían la asignación eficiente de recursos; sus criterios de racionalidad pueden aplicarse en cualquier ámbito y, en particular, sirven para la reestructura del Estado.

Desde esta perspectiva, las actividades del Estado son ineficientes e irresponsables en comparación con las privadas, porque la propiedad pública no crea incentivos para reducir los costos ni es sancionada por su mal desempeño. El control político es un sustituto inadecuado que permite utilizarla con fines ajenos a sus propósitos. A su juicio, el crecimiento del sector público no obedece a una mayor demanda de bienes colectivos, sino a los intereses de los propios agentes estatales y empeora, en lugar de mejorar, el bienestar de la sociedad. La privatización, al contrario, transfiere actividades públicas hacia el sector privado y tendría como consecuencias aumentar

la eficiencia, dar libertad de elección al consumidor y elevar el bienestar general.

El gobierno de Margaret Thatcher en el Reino Unido se hizo famoso por el traspaso de sistemas de servicios públicos a manos privadas. Las privatizaciones se convirtieron en el programa político de la derecha y se difundieron también entre gobiernos de otro signo como un modo de obtener recursos fiscales. En América Latina, tuvieron una extensión característica a partir de la crisis de la deuda externa. Los organismos financieros internacionales condicionaron el crédito a la implementación de ajustes estructurales, las experiencias alternativas fueron frustradas y los principales partidos del continente giraron hacia las reformas. El Consenso de Washington registró esta convergencia en torno a un programa de reducción del Estado y apertura externa (Williamson, 1990). La venta de empresas públicas proporcionó recursos para saldar pagos de deuda y sostener los planes de estabilización monetaria.

Las privatizaciones, sin embargo, no tuvieron un acuerdo general ni una aceptación pasiva. Su puesta en práctica encontró resistencias que defendieron las actividades públicas como parte de los derechos y de una responsabilidad colectiva por la reproducción social. Se trata de acciones particulares con finalidades defensivas. Las protestas alcanzaron en ocasiones grados agudos de violencia, pero tuvieron dificultades para relacionarse entre sí y para incidir positivamente en la escena política. En ocasiones lograron bloquear los cambios, pero más allá de sus resultados concretos, las resistencias contribuyeron a desestructurar las reformas y desestabilizar los gobiernos, alterando las relaciones de fuerzas.

Las reformas del Estado son cuestionadas también por sus efectos económicos y sociales. Las críticas señalan que no trajeron un crecimiento sustentable, hicieron a las economías nacionales vulnerables frente a los movimientos financieros internacionales y aumentaron la pobreza y las diferencias sociales. Su implementación, lejos de suprimir la politización de los servicios, favoreció a grupos vinculados con los gobiernos y perjudicó a la población con aumentos extraordinarios de tarifas. Finalmente, el levantamiento zapatista y la crisis de los mercados financieros emergentes fueron acontecimientos que alentaron a una revisión.



La regulación y las alternativas al mercado

Las resistencias a las privatizaciones y los problemas de las reformas, en general, encontraron una reacción que recupera la importancia del Estado a mediados de la década de los noventas. No es una vuelta atrás, sino una nueva estrategia dirigida a corregir los defectos e insuficiencias de la anterior. Se discute si se trata de una continuidad o una ruptura, pero el debate principal no ocurre ya entre partidarios y adversarios de las reformas, sino entre opciones que toman sus resultados como punto de partida y tiran en direcciones distintas.

Esta segunda estrategia de reformas tiene el propósito de cambiar el papel del Estado, toma sus fundamentos del neoinstitucionalismo y su técnica principal es la regulación.

Sus principios conservan la racionalidad del mercado pero añaden que la competencia no existe espontáneamente ni nunca se logra por completo; es una construcción sostenida por el Estado. Las instituciones reducen los costos de transacción, corrigen las fallas del mercado y organizan las relaciones de poder. Desde estas perspectivas, el problema no es el tamaño del Estado ni su reducción hace emerger automáticamente los mercados. La clave de la reforma es modificar el papel del Estado para que deje de producir servicios y se convierta en regulador del mercado.

En segundo lugar, critica las privatizaciones como técnica de reforma. A su juicio, la privatización, por sí sola, no mejora el bienestar de la sociedad si se limita a reemplazar el monopolio estatal por otro privado. Lo decisivo, en este caso, no es el tipo de propiedad, sino la introducción de la competencia que, a su vez, requiere una adecuada regulación. La regulación refiere a los modos en que el gobierno condiciona la conducta de empresas e individuos y que, a diferencia de las intervenciones anteriores, sostienen en lugar de suplantar al mercado (OECD 1997). Concluye que no alcanza con transferir actividades públicas hacia el sector privado; es preciso modificar también las propias instituciones públicas.

La reforma reemplaza las administraciones del Estado por mercados de servicios. El procedimiento comprende el cambio de normativa y la creación de nuevas instituciones. Por un lado, suprime los monopolios del Estado y habilita la intervención privada en los servicios públicos. Por otro lado, asigna la regulación del mercado a agencias autónomas, que gozan de la

confianza del capital, y coloca a las empresas públicas en igualdad de condiciones con las privadas. El modelo de agencias se ofrece como solución al llamado “problema del compromiso”: aísla los mercados de servicios de la influencia política y despeja la incertidumbre de los inversores con respecto a los cambios de gobierno, restringiendo su libertad de acción y capacidades. Las agencias reguladoras median entre las empresas y la demanda de servicios, determinan las actividades, tarifas e inversiones en función de la tasa de ganancia. El sector público se encarga de las actividades que caen por debajo de ese umbral pero son consideradas de importancia social o para el propio funcionamiento del mercado. Las administraciones del Estado son reorganizadas según criterios empresariales, eliminando subsidios cruzados y haciendo transparentes los costos, pérdidas o ganancias de cada actividad. Esta comercialización de las empresas públicas puede ser un paso previo que discrimina las áreas rentables con miras a la privatización y aquellas de interés social, que continúan siendo desempeñadas por el Estado.

La reforma de mercado no suprime, sino que aumenta las privatizaciones, diluyendo y reintegrando las resistencias. Disuelve las exigencias políticas hacia los servicios públicos en demandas particulares que acceden a servicios diferenciados según el dinero; recupera la responsabilidad del Estado convertida, por un lado, en protección del consumidor y, por el otro, en asistencia a los pobres; incorpora incluso a organizaciones no gubernamentales financiadas por el Estado a la prestación de servicios. Se proclamó superada la oposición dogmática entre Estado y mercado por una nueva síntesis, que los reconcilia entre sí y a ambos con el desarrollo. La “tercera vía” se convirtió en el programa político de la socialdemocracia (Blair y Schroeder, 1999) y en un terreno común para el juego político entre defensores de la iniciativa privada y partidarios de un Estado activo. En América Latina, los organismos financieros internacionales atribuyeron las dificultades a instituciones ineficaces, que amparan la corrupción, y promovieron una “segunda generación” de reformas. Su objetivo, afirma el Banco Mundial (1997), no es dismantelar, sino reconstruir un Estado eficaz, capaz de afrontar los nuevos desafíos.

Las reformas de mercado encontraron resistencias que no se limitan a una actitud defensiva, ni tienen a la administración del

Estado como referencia, sino que toman a las reformas como terreno de lucha, elaboran alternativas y afirman “otro mundo es posible”. Rechazan, en primer lugar, la transformación de todas las actividades y aspectos de la vida en mercancías; reclaman bienes comunes y espacios públicos (Klein, 2001). Un nuevo concepto de lo público rompe la identificación exclusiva con el Estado y apunta a una reapropiación de la administración mediante la participación social (Negri, 1996). Critican las formas de integración oficialmente gestionadas desde arriba. A su juicio, la participación de organizaciones autónomas articula los conocimientos prácticos y el saber técnico con mejores resultados que la gerencia comercial o la burocracia especializada, y ofrece un control social más eficaz y transparente (Wainwright, 2002).

Las acciones particulares y locales convergen en redes globales, que protagonizaron un ciclo de luchas políticas contra los órganos del comando mundial, a comienzos de los años dos mil, y se dieron expresiones positivas a través de los foros sociales. Levantamientos populares y procesos electorales desplazaron a los gobiernos identificados con las reformas y llevaron al poder fuerzas políticas de oposición en varios países de América Latina.

Las reformas de mercado encontraron también problemas de implementación. Las urgencias financieras colocaron como prioridad de los gobiernos acceder al crédito y la inversión externa, estimulando en lugar de regular la codicia privada. Las empresas, lejos de requerir reglas estables, no cumplieron las inversiones comprometidas y presionan por continuas renegociaciones para aumentar las ganancias en menores plazos y precaverse de los riesgos. Los conflictos entre gobiernos y empresas saltaron al centro de la escena política. Aumentos de tarifas, deterioro de los servicios y demandas insatisfechas se tradujeron en un rechazo generalizado de la opinión pública del continente a las reformas de mercado (Cf. Latinobarómetro, varios años). Finalmente, el cambio de las condiciones de rentabilidad trajo retirada de empresas y retorno de los servicios al Estado, mientras que nuevas alternativas se abren camino hacia la práctica.

Asociaciones público-privadas y público-públicas

Una nueva modalidad de reformas del Estado viene difundándose actualmente en

áreas donde las estrategias anteriores chocaron con obstáculos y resistencias. No pretende un alcance general; aparece como un procedimiento particular, aunque con flexibilidad para adecuarse a múltiples situaciones. Consiste en asociaciones público-privadas, que reúnen estado y capital.

Las asociaciones público-privadas son una técnica de reforma que combina los fundamentos de la eficiencia privada y el papel del Estado con el objetivo de complementar las capacidades de los sectores público y privado. El Estado mantiene la responsabilidad política frente a la población y el capital suministra los servicios.

Se definen como arreglos institucionales donde el sector privado provee obras de infraestructura y servicios tradicionalmente ofrecidos por el Estado (IMF 2004, p. 4). Tienen dos formas principales, el financiamiento de inversiones y la gestión de servicios públicos, entre las que caben varias posibilidades intermedias. En los esquemas típicos, el sector privado financia la inversión, construye las obras y gestiona los servicios, en tanto que el Estado define los requisitos, evalúa el desempeño y paga por el suministro. El capital privado mantiene no sólo la propiedad mayoritaria, sino el control efectivo.

Los organismos financieros internacionales promueven las asociaciones público-privadas, en primer lugar, como un modo de superar las limitaciones de la inversión pública. El Banco Mundial (2004) destaca las dimensiones de la pobreza frente a la insuficiencia de los recursos públicos, no para procurar un aumento, sino para justificar la apelación al capital privado. En segundo lugar, proponen las asociaciones público-privadas como una manera de mejorar la eficiencia de los servicios públicos dejando la gestión a agentes privados. Al mismo tiempo, procuran distinguir las explícitamente de las estrategias anteriores. Señalan que, a diferencia de las privatizaciones, no existe transferencia de propiedad; obras y servicios conservan la titularidad pública o la adquieren al término del contrato. No obstante, para el Fondo Monetario Internacional, “ofrecen beneficios similares a la privatización”, abriendo oportunidades de negocios en áreas previamente reservadas para el Estado (IMF 2004, p. 4). Difieren, a su vez, de la regulación porque actividades y ganancias no dependen de la competencia o las agencias reguladoras, sino que son definidas por contratos con el Estado (Gerrard, 2001).



Las asociaciones público-privadas procuran superar las resistencias y limitaciones de estrategias anteriores mediante una mayor articulación de Estado y capital. En primer lugar, la responsabilidad del Estado legitima una intervención privada que se encuentra controvertida (World Economic Forum 2005, p. 7). Permiten a los gobiernos trasladar inversiones y endeudamiento fuera de los controles presupuestales, comprometiendo ingresos futuros del Estado. Por último, reducen los riesgos del capital, que obtiene sus ganancias directamente de pagos del Estado. Se ofrecen como una “tercera vía” de servicios públicos, distinta a la administración del Estado o la privatización (Gerrard, 2001).

Las resistencias a las privatizaciones y las alternativas de reforma, por su parte, no conducen a restaurar simplemente el monopolio del Estado. La propiedad estatal se revela insuficiente, por sí sola, para atender las necesidades sociales, así como tampoco la mera titularidad de derechos equivale a una capacidad efectiva para ejercerlos. En lugar de una marcha atrás, constituyen nuevas instituciones públicas fundadas en principios de participación ciudadana, cooperación social y control democrático (Cf., por ejemplo, Ibarra, 2005).

La denominación genérica de asociaciones público-públicas vincula el Estado y las organizaciones sociales en dos aspectos (Hall, 2000). Por un lado, relaciona organismos del Estado de diferentes niveles y competencias. La colaboración de entidades gubernamentales y municipales, operativas y académicas, permite una gestión integrada y mejora las capacidades intercambiando prácticas y conocimientos. Por otro lado, relaciona órganos estatales con partes del público: organizaciones comunitarias, cooperativas de producción y sindicatos de trabajadores participan en la formulación de las políticas, la administración de los servicios y el control de la gestión. La presencia de organizaciones sociales no equivale a la intervención privada sino que, al contrario, excluye explícitamente el capital. No suprime las diferencias de intereses, pero las mantiene dentro de una dimensión pública que no admite finalidades de lucro.

Un horizonte de antagonismos

Las luchas políticas imprimen caminos diversos y cambiantes a las transformaciones del Estado. Recorrimos los conflictos en torno a las

privatizaciones, la regulación y las asociaciones público-privadas, y el resultado a primera vista es un conjunto caótico y abigarrado donde se superponen diferentes formas como sedimento de repetidas olas de reformas y resistencias.

Sin embargo, el análisis puso de manifiesto también la continuidad de una trayectoria. Las sucesivas estrategias de reforma se enlazan entre sí a partir de la problemática irresuelta de las versiones anteriores. No siguen una lógica lineal que lleve, por ejemplo, de innovaciones técnicas a mejores servicios. Transitando por el hilo quebrado de las luchas políticas y las relaciones de fuerzas, como repetidas reacciones que toman su contenido de resistencias que continuamente las desbordan.

El resultado no es un juego circular de iniciativas que se completan mutuamente. A lo largo de ese recorrido hemos visto la transferencia de actividades públicas hacia el capital privado, la transformación del Estado en regulador del mercado y, finalmente, la reunión de Estado y capital en asociaciones público-privadas. Vimos también el paso de la defensa de los servicios públicos a la elaboración de alternativas a la mercantilización y, por último, la reapropiación de la administración mediante la participación social y la exclusión del capital. Las diferencias con respecto a las actividades del Estado se desarrollan como alternativas opuestas y constituyen instituciones fundadas en principios que se excluyen mutuamente.

Las luchas políticas en torno a las reformas del Estado produjeron no sólo continuas variantes, sino también la continuidad de una trayectoria, y esa trayectoria condujo a la constitución de proyectos antagónicos.

Referencias

Banco Mundial (2004). *Making Services Work for Poor People*. World Development Report, Washington D.C., World Bank.

_____. (1997). *El estado en un mundo en transformación*. Informe sobre el Desarrollo Mundial, Washington D. C., Banco Mundial.

BLAIR, Tony Y Gerhard Schroeder (1999). *The Third Way*, Declaración, 8 de junio.

CHAVEZ, Daniel, ed. (2006). *Anuario de Servicios Públicos 2005/6*, TNI / Public Services International Research Unit.

CROZIER, M; Huntington, S. Y Joji Watanuki

(1975). *The crisis of democracy*, Trilateral Commission, New York University Press.

FOUCAULT, M. (1997). "El nacimiento de la biopolítica", resumen del curso en el Collège de France 1978-1979, Archipiélago 30, Madrid.

GERRARD, M. (2001). "Public-Private Partnerships", *Finance & Development* 38 (3).

HALL, David (2000). *Water Partnerships*. London, Public Services International Research Unit, University of Greenwich.

IBARRA, L. (2005). "De la resistencia al poder constituyente: la reforma del agua", *Realidad Económica* 215, Buenos Aires.

International Monetary Fund (2004). *Public Private Partnerships*, Paper prepared by the Fiscal Affairs Department in consultation with the World Bank and the Inter-American Development Bank.

KLEIN, Naomi (2001), "Reclaiming the Commons", *New Left Review* 9, May/June.

Negri, Antonio (1996), "Réappropriations de l'espace publique", *Futur Antérieur* 33/34, París.

OECD (1997). *The OECD Report on Regulatory Reform*, París, Organisation for Economic Co-operation and Development.

ROSE, NOLAS y Peter Miller (1992), "Political power beyond the state: problematics of government", *British Journal of Sociology* 43, 2.

STARR, Paul (1988). "The Meaning of Privatization", *Yale Law and Policy Review* 6.

Wainwright, H. (2002). *Apuntes hacia una nueva política*, Ámsterdam, TNI.

WILLIAMSON, J. (1990). *¿What Washington Means by Policy Reform?*, Washington D.C., Institute of International Economics.

World Economic Forum. (2005). *Building on the Monterrey Consensus*. United Nations Plenary Meeting on Financing for Development, September.



Cañón del Chicamocha
Fotografía (fragmento) Oscar Martínez Vásquez