

Neoliberalismo y democracia en América Latina: descentralización, ¿el eslabón perdido?

JORGE P. GORDÍN
Universidad de Pittsburgh

La relación entre neoliberalismo y democracia es uno de los temas que más atención ha recibido en las ciencias sociales latinoamericanas en los últimos diez años. Con contadas excepciones, el lector es generalmente enfrentado con dos enfoques básicos: mientras que algunos economistas enfatizan el impacto sectorial regresivo de la aplicación vernácula de políticas económicas de mercado, politólogos y sociólogos tienden a atribuir al neoliberalismo un efecto negativo sobre la consolidación democrática en América Latina, sea en términos de consideraciones institucionales o en términos de sociedad civil.¹ Aquellos que adoptan un perfil más optimista respecto de la compatibilidad de ambos factores basan sus análisis más en postulados normativos y menos en análisis empírico.² De modo que es posible afirmar que la última palabra acerca de esta problemática aún no ha sido dicha.

Este ensayo sugiere que es necesario reconsiderar el *linkage* entre neoliberalismo y democracia. Dada la diversidad de variables que median la relación entre ambos conceptos, es crucial especificar los parámetros y secuencia en el argumento causal. Aunque el arsenal de teorías que sugieren un impacto pernicioso en la aplicación de medicina neoliberal para los males de América Latina contiene estudios que, tanto analíticamente como empíricamente, han contribuido hacia un mejor entendimiento del tema,³ este estudio puntualiza que es necesario considerar el impacto contingente de las políticas neoliberales en la esfera territorial del estado. Más específicamente, los programas de ajuste económico han sido acompañados, en su gran mayoría, de un incremento dramático en la descentralización fiscal. Aunque en teoría las políticas de mercado están normalmente asociadas con concentración de poder y recursos por parte del ejecutivo,⁴ evidencia

jpgst22 + @pitt.edu

detallada de Argentina y Brasil y más general de Chile, Bolivia, México y Perú –todos éstos, casos en los cuales proyectos neoliberales han tomado un lugar importante en la agenda gubernamental– indica que dicha concentración ocurre en diferentes grados en estos países y, además, con variación en las implicancias políticas de las mismas. Junto con la introducción de reformas neoliberales, se produce una profunda transformación en las relaciones intergubernamentales, por la cual el gobierno central transfiere extensivas funciones públicas (y capacidad de gasto) a gobiernos subnacionales. Esta transferencia de influencia fiscal y administrativa es aplaudida por la teoría de federalismo fiscal, cuyos exponentes más conspicuos son Tiebout, Musgrave y Oates,⁵ como un elemento afianzador del orden democrático.

Paradójicamente, y cuestionando pronósticos de índole monótona que proclaman el debilitamiento de las democracias latinoamericanas en la era neoliberal, es posible alegar que, en la presencia de ciertos factores facilitadores, como ser la estructura de partidos políticos, reformas neoliberales pueden asistir considerablemente en el gradual debilitamiento de la "tradicción centralista" de la política latinoamericana,⁶ y de este modo contribuir al afianzamiento democrático en el mediano y largo plazo.

El argumento teórico

Charles Tiebout⁷ enunció, hace más de cuarenta años, que la descentralización fiscal⁸ tiene efecto positivo no sólo en términos de corresponder preferencias individuales con la oferta de bienes públicos, sino también al incrementar la competición intergubernamental, contribuyendo de este modo a una propagación de múltiples puntos de acceso e influencia en el diseño e implementación de políticas públicas. En otras palabras, la descentralización es un instrumento apropiado para aumentar la participación política, para lograr una mayor proximidad entre las decisiones políticas y administrativas y los intereses de los ciudadanos en sus ámbitos locales, y de este modo manifiesta un impacto democratizador. Más recientemente, y de acuerdo con el paradigma del *rational choice* en la ciencia política, se propone que la descentralización fiscal es un efectivo antídoto contra el surgimiento de coaliciones "procuradoras de renta" (*rent-seeking coalitions*) a nivel nacional, ya que el gobierno central está limitado en su capacidad de intervenir en la disposición del gasto provincial. Esta limitación, puesta en evidencia en la merma de información y autoridad sobre los mercados regionales, paradójicamente, hace más creíble el compromiso del estado a descentralizar el poder político. Este argumento está sustentado en trabajos clásicos que sugieren imperativos de dispersión de poder territorialmente hablando, como así también en aquellos que derivan estas conclusiones en la emergente

positive political economy. Mientras que Tocqueville ha demostrado intuitivamente cómo la descentralización territorial de autoridad política y económica es una condición *sine qua non* para el sostenimiento del orden democrático, más recientemente Barry Weingast y Douglas North, galardonado este último con el premio Nobel,⁹ sugieren que la descentralización va acompañada de un incremento en la capacidad protectora del estado de los derechos de propiedad, lo cual no sólo tiene un efecto causal positivo sobre el nivel de desarrollo económico, sino que revitaliza los estamentos jurídicos en sistemas democráticos en período de desarrollo.

Estos postulados teóricos tienen su parangón empírico en algunos de los más recientes y sofisticados trabajos en economía política, en los cuales se ha establecido que existe una correlación negativa entre grado de democracia y nivel de centralización fiscal.¹⁰ Una evidencia de índole cualitativa es ofrecida por la experiencia española, en la cual la descentralización regional ha coincidido temporalmente con el proceso de democratización. En Brasil, la reforma constitucional de 1988, que tanto ha revitalizado el carácter federal de este país, no sólo produjo una devolución sin precedentes de poderes fiscales a los estados, sino que ha sido un eje cardinal en la dinámica que condujo a las primeras elecciones presidenciales directas.

El caso argentino contrasta con el brasileño en cuanto a que el proceso de democratización precedió a las reformas de descentralización fiscal. La mayoría opositora peronista en el senado, instancia que posee poder de veto en el área de políticas provinciales, ha probado ser un factor importante en la secuencia de ambos procesos. Bloqueando todas las iniciativas del oficialismo respecto de la reforma fiscal del estado, legisladores peronistas han apoyado esta práctica en una sólida red de gobernaciones manejada por miembros del mismo partido o, en su defecto, por líderes de partidos provinciales, mayoritariamente guiados por una colaboración histórica con el peronismo. De modo que el proyecto de descentralización obtuvo viabilidad política recién cuando, por primera vez desde el comienzo del proceso de democratización, el presidente, mayorías legislativas en ambas cámaras y la mayoría de los gobernadores provinciales pertenecieron al mismo partido político. Es este encapsulamiento de lealtades partidarias el que ha apuntalado la institucionalización de uno de los mecanismos de transferencias fiscales más radicales en la historia del país. Aunque se argumenta que éste es el precio que Carlos Menem debió pagar para mantener la coalición "federalista" que lo llevó al poder¹¹ y el posterior, aunque crucial, apoyo del neoliberalismo vernáculo, es importante destacar la consiguiente enmienda constitucional que impide formalmente, por primera vez en la historia argentina, la intervención del poder ejecutivo en las provincias.

En otras palabras, un alto grado de cohesión en el sistema de partidos en

Argentina ha guiado la lógica descentralizadora, mientras que en Brasil un sistema multipartidario fragmentado e indisciplinado facilitó una descentralización que reafianzó a los caciques regionales. Esto indica que la naturaleza del sistema de partidos, como argumentaré más detalladamente a continuación, es una variable crucial que media la relación entre descentralización y democracia.

Habiendo dicho esto, es importante destacar que la descentralización no ocurre 'por sí sola', sino que es una elección estratégica tomada por actores políticos. Tal es así que voces críticas del proceso de descentralización fiscal en algunos países de América Latina sostienen que se trata de un ejercicio meramente retórico destinado a camuflar la omnipresente tendencia por parte de los gobiernos centrales de transferir responsabilidades de gasto sin un correspondiente aumento en la capacidad de recaudación. Este sesgo pseudo-descentralizador encuentra su manifestación institucional en muchos de los regímenes impositivos en América Latina, en los cuales el gobierno central recauda la gran mayoría de los impuestos y luego los redistribuye, formalmente de acuerdo a una fórmula preestablecida e informalmente según el reloj electoral. De modo que es importante conceptualizar el proceso de descentralización, no como una 'caja negra' donde los tomadores de decisiones actúan benévolamente, sino que existe la posibilidad de que prácticas nepotistas prevalezcan, especialmente en el contexto latinoamericano de instituciones políticas débiles.¹² O, puesto de otro modo, la descentralización fiscal no es una condición suficiente para la devolución de autoridad política. Al mismo tiempo, la descentralización puede involucrar una merma en la efectividad de gobierno, generada por excesiva complejidad y multiplicación de instancias de veto.¹³

Sin embargo, existe amplia evidencia que elites regionales en Brasil y México han desempeñado un rol fundamental en las protestas y negociaciones que condujeron a la transición democrática en el primero¹⁴ y, más recientemente, a la revitalización del sistema de competición electoral en el segundo.¹⁵ En la Argentina, junto al impedimento del ejecutivo a intervenir directamente en jurisdicciones provinciales (lo cual ha transformado a este país de un sistema unitario *de facto* en uno federal relativamente descentralizado, tal como lo estipula la Constitución de 1853), se han producido reformas en el sistema de transferencias de fondos federales. Léase, se estipula que toda transferencia de funciones del centro a las provincias debe ser avalada por la explícita voluntad de éstas y, al mismo tiempo, que una vez convenida la transferencia de funciones debe ir acompañada por una de recursos o, alternativamente, por un incremento en la capacidad extractiva (es decir, de impuestos) de las provincias. Esta conjunción de afianzamiento en las facultades políticas y fiscales de las provincias es uno de los estamentos

sobre los que se basa la noción madisoniana de dispersión de poder. Al incrementar el número de participantes y su capacidad de influencia económica, la descentralización propicia un mayor nivel de visibilidad pública, facilitando la institucionalización de *accountability*.¹⁶

Esta disquisición respecto del potencial democratizador de la descentralización fiscal nos permite, entonces, reevaluar el nexo putativo entre neoliberalismo y democracia *by default*.¹⁷ Frecuentemente, aquellos autores que favorecen esta perspectiva enfatizan los instrumentos a disposición del gobierno central que son afectados por las reformas de mercado: la privatización de empresas estatales y el nivel de gasto social.¹⁸ Se argumenta que, al abandonar la noción de servicio público y reemplazarla por la del *ethos* mercantil y de ganancia, la política de privatizaciones estimula la conformación de monopolios privados, conduciendo a mayores niveles de polarización social. En relación a esto, los mecanismos existentes de asistencia social generados en la era neoliberal, léase FONCODES en Perú, PRONASOL en México y FSE en Bolivia, son vistos como aparatos a disposición del poder ejecutivo para cultivar caudal electoral.¹⁹ Paralelamente, el grueso de la investigación empírica de políticas neoliberales está centrado en su impacto en la distribución del ingreso o de la pobreza²⁰ a nivel agregado, omitiendo el efecto regional de dichas políticas. Por ejemplo, la necesidad de competir en mercados internacionales, una de las piedras angulares de la agenda globalizadora de mercado, ha coincidido con la introducción de reformas neoliberales en Brasil y México y con el afianzamiento de la producción de manufacturas no tradicionales en regiones tradicionalmente rezagadas.²¹

Intentando trascender la brecha normativa que separa a los adeptos y a los críticos del proyecto económico neoliberal, este trabajo se inscribe en una más amplia caracterización de este fenómeno en América Latina. Por un lado, se intenta rescatar aquellos elementos sugeridos por la literatura del federalismo fiscal como causantes de un mayor nivel de dispersión de poder político y *accountability* democrática. Por el otro, se enfatiza el rol del sistema de partidos políticos en las políticas de descentralización, que es una de las áreas menos estudiadas en la reciente ola neoliberal en América Latina. Esta escasa atención no significa que estas reformas no sean importantes, sino que es el resultado de cierta inclinación de los investigadores del neoliberalismo a estudiar los aspectos más obvios y palpables de dicho programa político-económico. Además, entre los trabajos más influyentes sobre los procesos de reforma económica existe una pronunciada inclinación a focalizar el análisis en grupos de interés (sindicatos y empresarios) que apoyan o se oponen a dichas reformas, sin considerar la capacidad de los partidos de estructurar el comportamiento de estos sectores.²² Más importante aún, estas literaturas

ignoran el rol que los partidos de gobierno juegan en estos procesos. Muchas veces la imposibilidad de un presidente de obtener el apoyo de sus correligionarios para efectuar reformas de ajuste, aun cuando éste pudiera contar con la colaboración de grupos de interés, es un importante predictor del fracaso de éstas, como ha sucedido en Paraguay con el Partido Colorado y en Venezuela con la Alianza Democrática.

Más específicamente, este estudio intenta proveer una matriz analítica alternativa que incorpora el potencial democratizador de la descentralización territorial del gasto público. Este impacto, según sugiere mi argumento, es tal en cuanto se traduzca en cambios tendientes a incrementar niveles de autonomía política y participación ciudadana. La estructura interna de partidos políticos y el nivel de competición entre éstos provee el medio por el cual tales transformaciones ocurren. Mientras que en la Argentina y México el Peronismo y el PRI, respectivamente, han canalizado la introducción de reformas de mercado por medio de una coalición con amplia base regional, facilitando de este modo la profundización de reformas descentralizadoras, la extrema fragmentación del sistema de partidos en Bolivia, Brasil y Perú presentó un obstáculo para la consolidación de genuinas reformas de descentralización política.

Observaciones empíricas

¿Cuál es, entonces, la base factual del argumento principal de este ensayo? Para responder a esta pregunta, se estructura el análisis en dos partes principales. La primera compara aquellos casos donde el registro de descentralización es significativo no sólo en términos latinoamericanos sino que, de acuerdo a estadísticas del Fondo Monetario Internacional, ubica a estos países entre los que han experimentado mayores niveles de descentralización fiscal en términos internacionales. A continuación, se evaluará cómo tales transformaciones han interactuado con el contexto político de los países en cuestión, encuadrando tales consideraciones en términos de la estructura de partidos políticos y otras variables institucionales que afectan el funcionamiento del sistema democrático.

Como puede observarse en la Tabla 1, los países escogidos están ubicados muy por encima de la media internacional en términos del incremento en los niveles de gasto atribuidos al nivel provincial y municipal. Se compara los años 80 y la década posterior, dado que en esta última es cuando se han puesto en marcha programas económicos de mercado. Otra consideración importante en la selección de casos reside en el hecho que mientras Argentina, Brasil y México son formalmente sistemas federales, Bolivia y Perú son países unitarios. Esta distinción es importante, dado que podría argumentarse que

un elemento que ha facilitado la desconcentración de recursos en los primeros tres casos deriva de las atribuciones que constituciones federales otorgan a agentes regionales y no reflejo de otro tipo de consideraciones. En otras palabras, y utilizando el léxico de la teoría de *comparative politics*, al incluir tanto casos federales como unitarios es posible ‘controlar’ el impacto espurio de variables que hipotéticamente podrían estar íntimamente relacionadas con el fenómeno que se explicará.

TABLA 1

Porcentaje del gasto gubernamental asignado a la administración provincial y municipal			
País	Promedio 1982-1989	Promedio 1990-1997	Cambio
Perú	0.10	0.25	0.15
México	0.12	0.26	0.14
Brasil	0,29	0,41	0,12
Argentina	0,35	0,44	0,09
Bolivia	0,14	0,21	0,07
Promedio internacional	0,25	0,26	0,01

Fuente: International Monetary Fund, *Government Financial Statistics* (Washington, DC: IMF, varios fascículos)

Una mirada más detallada a los datos presentados en la Tabla 1 nos permite afirmar que ni federalismo ni el tamaño²³ son fuertes predictores del grado de descentralización, ya que el orden en el cual se encuentran ubicados nuestros casos no responde sistemáticamente a estas consideraciones. Perú, país que ha experimentado el mayor incremento en descentralización en esta muestra, no es ni federal ni particularmente extenso territorialmente en comparación a sus pares en la tabla, mientras que la Argentina, poseyendo estos atributos, ha observado un proceso de descentralización menos radical. Es oportuno formular, a esta altura de nuestro análisis, una consideración metodológica. Aunque a primera vista no parece existir una variación muy importante en el porcentaje destinado al gasto efectuado por instancias subnacionales en los casos escogidos, sería erróneo evaluar estas cifras en términos absolutos. Una desviación del orden de 0,01 no parece ser particularmente espectacular; sin embargo, cuando vemos que el rango de comparación varía de 0,07 (Bolivia) a 0,15 (Perú) y que, además, el promedio internacional es 0,01, es importante reconocer la necesidad de analizar estas cifras en términos relativos.

Esta información estadística es útil para establecer los parámetros comparativos de nuestro análisis. Sin embargo, quedan por resolverse dos puntos cardinales: primero, es particularmente problemático determinar una relación entre la práctica del neoliberalismo y concomitantes niveles de gasto regional, dado que estos últimos incluyen muchas veces transferencias de carácter discrecional (o sea no automáticas), las cuales son muy difíciles de capturar con los indicadores estadísticos convencionales. Segundo, es plausible conjeturar que la dirección de causalidad comienza en la introducción de políticas económicas neoliberales y continúa con la reestructuración del gasto regional, ya que las reformas de descentralización implementadas en América Latina se inscriben en una matriz mucho más compleja que incluye el derrumbamiento del modelo de intervención estatal, por un lado, y los requerimientos del orden económico internacional, léase ‘el consenso de Washington’, por el otro. Es así que el impacto independiente de estas consideraciones, junto al hecho que en los programas de mercado se da prioridad a la necesidad de descentralizar fiscalmente, nos permite establecer el marcado ‘origen neoliberal’ de las reformas descentralizadoras.

Es interesante reexaminar esta hipótesis con respecto al caso chileno. Aunque Chile ha puesto en marcha unos de los programas económicos neoliberales más radicales de la región, su impacto en las políticas de descentralización ha sido mucho más limitado. Por sólo nombrar un caso, en 1980 se ha implementado una importante reforma educativa, en la cual la consiguiente ‘municipalización’ se tradujo en la transferencia de responsabilidad sobre el quehacer administrativo, excluyendo toda injerencia local en temas de financiamiento y gasto. Este ejercicio desconcentrador, sin gran efecto sobre niveles efectivos de descentralización, se conjuga en términos generales con la política de transferencias intergubernamentales, a través de la cual el gobierno central en Chile condiciona (o sea, determina *a priori* las actividades en las cuales los fondos deben ser utilizados, sin injerencia local alguna) el 82% de las transferencias; esta cifra es elevada en comparación a los casos de Argentina (15%), Brasil (25%), México (13%) y Perú (4%).²⁴ Al mismo tiempo, Chile es el único país de América Latina en el cual las autoridades regionales no poseen autoridad alguna para contraer deuda pública. Puede, entonces, argumentarse que la descentralización en Chile ha favorecido el desvinculamiento del gobierno central de funciones consideradas anacrónicas (o ‘socialistas’) por el régimen de Pinochet, sin ninguna medida que equie a las autoridades regionales con atribuciones y poder en relación a las funciones que se les ha ido paulatinamente asignando. Esta tendencia a desapoderar a los gobiernos regionales no desapareció por completo durante el posterior régimen democrático, que bajo presión de los senadores pinochetistas y aliados decreta en 1993 que las autoridades

regionales no serán popularmente elegidas (Decreto Supremo No 291). Todo esto explica en parte por qué, si bien en términos absolutos Chile observa un mayor nivel de descentralización en el gasto que Perú, el primero no ha experimentado un incremento importante en políticas de descentralización fiscal (y por consiguiente está excluido de la muestra en la Tabla 1). Aparentemente, el régimen de Pinochet ha establecido enclaves autoritarios que no sólo han limitado la calidad democrática del sistema²⁵ sino también la soberanía fiscal de niveles administrativos regionales.

Esto indica el rol importante de los legajos históricos en el proceso de descentralización, ya que si éste es iniciado por un gobierno autoritario, se atenúa el presunto impacto democratizador de tal proceso. Si bien esta observación puede ser tomada como una obviedad, es importante remarcar las implicancias de ésta para el enfoque teórico ofrecido en este estudio. Vale decir, el impacto de políticas neoliberales sobre el tipo e intensidad de descentralización está profundamente afectado por la naturaleza del régimen político imperante. Más interesante aún es explorar qué otras variables condicionan dicha relación, ya que los países escogidos para este análisis han adoptado más contundentemente políticas de mercado con sesgo descentralizador durante el período democrático, con diferentes resultados. Es a este aspecto del problema al cual dedicaremos la próxima parte de este estudio.

Los partidos políticos y la descentralización: dos modelos alternativos

El análisis arriba presentado expone sólo un aspecto de la agenda descentralizadora; vale decir, contempla el incremento en la capacidad de gasto regional a raíz de la asignación de funciones previamente ejercidas por el centro. Este dato, de carácter aparentemente administrativo, es fundamental en términos de su repercusión en la esfera política, tal como es sugerido por la teoría del federalismo fiscal. Sin embargo, este enfoque es esencialmente limitado, en cuanto no especifica cuál es el agente encargado de traducir las reformas fiscales en una real devolución de autoridad a jurisdicciones en niveles más bajos. Es aquí donde los partidos políticos desempeñan su función de *linkage* entre el gobierno central y autoridades descentralizadas. Siendo que los rangos burocráticos nacionales no son particularmente sensibles a las demandas locales, y dado que los primeros no ven condicionada su continuidad laboral en consideraciones electorales,²⁶ los partidos ofrecen un nexo más directo a los líderes regionales con el quehacer en niveles más decisivos. En síntesis, la estructura de los partidos políticos nos provee una lente analítica apropiada para tratar el problema de la hipotética 'mano invisible descentralizadora' arriba mencionado.

En uno de los pocos intentos de analizar sistemáticamente la relación existente entre la estructura interna de los partidos y el mantenimiento de políticas de descentralización, William Riker concluyó que la descentralización del sistema de partidos "previene al presidente de controlar a sus copartidarios a través de artilugios organizacionales o ideológicos".²⁷ Según este autor, dos condiciones determinan el grado de descentralización: primero, que los comités regionales del partido sean quienes nominan a las autoridades nacionales y, segundo, que los niveles de disciplina partidaria (o sea, la frecuencia con la cual legisladores votan a favor de las propuestas de otros legisladores de su mismo partido) sean relativamente bajos. En otras palabras, se asume que existe una relación lineal entre partidos débiles y descentralización.

Este postulado teórico, que hasta el momento no ha sido sistemáticamente disputado, sirve como punto de partida para examinar tentativamente cómo la variable de partidos ha mediado la forma en la cual la introducción de políticas neoliberales interactuó con los diferentes modos en que la descentralización evolucionó en nuestros cinco casos. Primero, es posible sugerir que en Bolivia, Brasil y Perú,²⁸ bajos niveles de disciplina partidaria (exacerbados por un alto grado de fragmentación legislativa) no se han traducido en una efectiva descentralización del sistema. El caso brasileño es particularmente interesante, ya que han sido los militares los que han propiciado algunos de los procesos de descentralización fiscal y política (elecciones para gobernadores estatales y alcaldes que precedieron a las presidenciales) más importantes entre los diversos interludios autoritarios que ocurrieron en la región. Este entorno de gran poder depositado en las regiones, junto con la ausencia de partidos suficientemente fuertes y cohesivos²⁹ como para obtener un mandato popular para llevar adelante importantes reformas económicas y sociales, ha obstruido la puesta en marcha de planes de estabilización económica. Luego de un breve y tímido interludio neoliberal durante la presidencia de Fernando Collor de Mello, un programa de austeridad fiscal, el Plan Real, es lanzado en 1993 por el entonces futuro presidente Fernando Henrique Cardoso. A pesar de los altos niveles de popularidad de que éste gozaba, su talón de Aquiles ha sido la ausencia de un partido con suficiente presencia regional que le confiera viabilidad política al programa económico. Entre la alternativa de atar sus manos a caciques regionales, tal como lo han hecho sistemáticamente sus predecesores, o intentar generar las condiciones para las reformas, aunque esto involucrara recurrir a decretos presidenciales, Cardoso optó por la última. Profundizándose el perfil centralizador de su gobierno, se limitó severamente la soberanía fiscal de los estados al sancionarse dos leyes (Kandir y Camata) que le otorgan al Banco Central capacidad de auditoría en los

bancos estatales, y al mismo tiempo eximen al gobierno en Brasilia de toda responsabilidad de acudir en ayuda a bancos regionales deficitarios. Estas medidas han sido el telón de fondo de la ‘revuelta fiscal’ llevada a cabo por Itamar Franco, gobernador de Minas Gerais y para quien Cardoso habíase desempeñado como ministro de finanzas pocos años antes, que declaró una moratoria de noventa días en el pago de las deudas estatales al gobierno federal. Temiendo que esta coyuntura generase un ‘efecto dominó’ y tentase a otros gobernadores a emular a Franco, Cardoso congeló la transferencias de fondos federales a Minas Gerais y Rio Grande do Sul, otro estado al borde de la moratoria, y persuadió a inversores internacionales de evitar a esos estados. En síntesis, la profundización de las reformas neoliberales en Brasil, en la ausencia de un cierto nivel de encapsulamiento partidario a nivel nacional, han sido acompañadas de un alto grado de conflicto intergubernamental que poco ha propiciado la gesta descentralizadora.

Distinto es el caso cuando existe un sistema con algún partido que, además de poseer una base multclasista (como ha caracterizado al populismo clásico), es capaz de establecer fuertes subcoaliciones regionales para poder resolver el dilema de coordinación originado en diferentes tipos de incentivos. Por un lado, el gobierno central está interesado en poder materializar las reformas de mercado en tandem con los imperativos macroeconómicos y presiones internacionales y, por el otro, las periferias regionales pueden desviarse de los cánones de austeridad fiscal marcados por la agenda neoliberal sin pagar un excesivo precio político, dado que el centro tiene la responsabilidad de conducir las políticas económicas y la negociación con deudores. Es así que en unos de los análisis más sofisticados sobre la viabilidad política de las reformas neoliberales en Argentina y México, Edward Gibson sugiere que tanto el Peronismo como el PRI han resuelto el conflicto de incentivos arriba mencionado mediante la institucionalización de dos subcoaliciones regionales: una, metropolitana, encargada de llevar adelante las prioridades programáticas del partido (*policy coalition*), y la otra, periférica, responsable de generar las mayorías electorales (*electoral coalition*).³⁰ Veamos entonces cómo esta coyuntura alternativa ha afectado a la variable dependiente de este ensayo, léase la naturaleza democrática de las políticas de descentralización.

Teóricamente, la Argentina representa un caso ideal para probar las hipótesis generadas por Riker, ya que la naturaleza altamente disciplinada de los partidos y el estrecho control de los líderes de éstos en la selección de candidatos para cargos legislativos sugieren que este país tendría pocas posibilidades de efectuar una genuina reforma de descentralización. Como hemos mencionado anteriormente, la introducción de políticas neoliberales en la Argentina coincidió con extensas reformas en el régimen de

transferencias intergubernamentales. El gobierno de Menem ha firmado en 1990 un pacto con las provincias, llamado Acuerdo de Reafirmación Federal. Entre otras cosas, éste involucra la transferencia de empresas públicas a provincias, una política liberal de financiamiento del gobierno federal para dichas empresas y la posibilidad que las provincias firmen acuerdos internacionales.³¹ Dos años más tarde, el gobierno sancionó una ley (Acuerdo Nación - Provincias, Ley No 24.103) por la cual se confiere a las provincias mayor discreción en el uso de transferencias federales. Finalmente, las reformas constitucionales de 1994 (el llamado Pacto de Olivos, firmado por Menem y Alfonsín) incluyeron la enmienda constitucional antes mencionada, que impide al ejecutivo nacional intervenir en las provincias sin el consentimiento del senado. Estos movimientos centrífugos han sido compatibles con las reformas económicas de ajuste, gracias a que Menem optó por una política de "*sticks*" en áreas metropolitanas, y otra de "*carrots*" en la periferia. Dada la importancia económica y simbólica del centro neurálgico nacional, la ausencia de una acción de ajuste decisiva (cuya más obvia manifestación fue el dramático aumento del desempleo, en un país que tradicionalmente desconocía este problema) haría peligrar la agenda neoliberal. En contraste con esto, Menem, por motivos políticos, siguió manteniendo un alto nivel de empleo en las provincias, muchas de ellas extremadamente dependientes del empleo público. Aunque económicamente marginales, estas provincias (excluyendo a Santa Fe, Córdoba, Tucumán y la zona Patagónica) son poderosas políticamente en virtud de su desproporcionada representación en el senado. Esto dicho, no debe perderse de vista el impacto progresivo de las reformas de descentralización fiscal y políticas implementadas por el gobierno de Menem.

Luego de examinar casos de sistemas de partido centralizados, o al menos con un partido dominante centralizado, en Argentina y México, y extremadamente fragmentado, como es el caso en Brasil, puede concluirse que la teoría postulada por Riker no captura ciertas contradicciones inherentes a la política de descentralización en América Latina. La necesidad de encapsular diferentes subcoaliciones regionales en los dos primeros países en el proceso de descentralización ha coexistido dialécticamente con un alto grado de centralización en el Peronismo y el PRI. Es así que Riker no ha conceptualizado el carácter multifacético de dicha centralización. Como una espada de doble filo, una centralización partidaria puede dispersar poder territorialmente. Esto puede ocurrir a través del incremento en el nivel de gasto público y de la autonomía otorgada a regiones, que deriva de la elección estratégica de la conducción partidaria de satisfacer a las provincias (o estados, en el caso de México) desproporcionalmente representadas en el

senado, pero más fáciles de cooptar dada la situación económica precaria y el estado de desarrollo de éstas.

Otro escenario alternativo deriva de los parámetros que caracterizan las ambiciones progresivas de los políticos. En México, la perpetuación del PRI en el poder por más de 70 años representó un importante incentivo para que ambiciosos políticos regionales apoyaran al gobierno federal, ya que esto les aseguraría continuidad en sus carreras al senado y a la gobernación de sus estados. Estos dos caminos, sin embargo, han facilitado la prosecución de importantes reformas de mercado sin necesariamente lacerar autonomías regionales. El programa neoliberal de reformas estructurales presagió el Acuerdo de Reafirmación Federal en Argentina y la Reforma Municipal en México. Del mismo modo, un sistema de partidos débil en Brasil no aseguró la soberanía fiscal efectiva en el mediano y largo plazo, ya que Cardoso debió ejercer una fuerte dosis de centralización gubernamental para contrarrestar las tendencias centrífugas y el atrincheramiento de prácticas marcadamente clientelísticas en el manejo de la administración pública. Para concluir, un sistema de partidos centralizado puede profundizar la devolución de poderes regionales y uno descentralizado no necesariamente previene a líderes nacionales de invadir el dominio estatal/provincial. Parafraseando a Douglas Ashford, uno de los académicos que más prolíficamente ha estudiado el fenómeno de la descentralización, puede afirmarse entonces que este fenómeno no debe ser conceptualizado como un 'juego de suma cero'.³²

Reflexiones finales

Este ensayo ha intentado, en términos generales, reconceptualizar la relación entre neoliberalismo y democracia en América Latina. A diferencia de un número importante de estudios que infieren el efecto negativo de las reformas de mercado sobre la consolidación democrática en la región en base al carácter regresivo social de dichas reformas, se propone un enfoque analítico que capture la complejidad de tal relación. ¿Es la aplicación de políticas económicas neoliberales necesariamente un factor debilitante de democracias en proceso de institucionalización? La respuesta de este estudio es: "depende". Un barómetro apropiado para examinar esta conjetura es la política de descentralización puesta en marcha durante la era neoliberal. Esta estrategia investigativa tiene varias ventajas, como hemos intentado demostrar a lo largo de este trabajo exploratorio. Primero, en contraste con la imperante práctica en las ciencias sociales en América Latina de formular soluciones analíticas en términos excesivamente deterministas, el estudio de la variación en la naturaleza y alcance de la descentralización en países que ejecutaron reformas de mercado nos permite capturar en términos

empíricamente más precisos la naturaleza estocástica de la fenomenología política: contradiciendo pronósticos lineales (y fatalistas) respecto del impacto de políticas neoliberales, es importante dilucidar los aspectos menos visibles y más contingentes de las mismas.

Segundo, y relacionado con este punto, dado que la descentralización no es inevitable ni irreversible, se da lugar al estudio más sistemático de consideraciones cognitivas y estratégicas de los actores políticos en lugar de incluir exclusivamente variables estructurales como régimen político, presión internacional y otras. ¿Cómo se explica la habilidad de Menem de conciliar cierto espíritu democrático en la descentralización con el mantenimiento del programa de ajuste económico? La solución a este acertijo la provee la esfera institucional, más específicamente la estructura de los partidos políticos. Una de las conclusiones importantes de este estudio es que, contrariamente a aquellos que sugieren que el neoliberalismo ha florecido a expensas de las instituciones políticas, las reformas de mercado representaron una brillante oportunidad para partidos cohesivos con marcada base popular, como el PJ y el PRI, para anidar en su seno subcoaliciones regionales con diferentes intereses, en gran parte gracias a las estrategias de descentralización adoptadas por estos partidos. Por otro lado, la incorporación de la variable de partidos en nuestro análisis no sólo facilita la resolución del problema de agencia arriba mencionado, sino que estimula el estudio sistemático de un tema relativamente ignorado en la reciente ola democratizadora en América Latina.³³

Tercero, pero no menos importante, al entretener el aporte de la literatura del federalismo fiscal en la más amplia problemática del neoliberalismo, este trabajo evita cierta deficiencia manifiesta en muchas explicaciones de las reformas de mercado, léase, asumir que el neoliberalismo es intrínsecamente pernicioso para el desarrollo político. Esta suposición no sólo es excesivamente restrictiva sino que engendra serios problemas metodológicos en aquellos que la deifican. Es así que se dedican volúmenes enteros a explicar el éxito de las reformas como algo paradójico, dada la hipotética inviabilidad política de las mismas. Sorprendentemente, estos estudios ignoran que muchas veces la propia política de reformas económicas es la variable independiente en cuestión, o sea, que éstas son un instrumento político al servicio de la imperiosa necesidad de un gobierno de construir una coalición de apoyo. Los casos de Argentina y México demuestran que la viabilidad política no es una constante sino que puede incrementarse a medida que se implementan las reformas. La inclusión de consideraciones regionales en los cálculos estratégicos de líderes reformistas es, de acuerdo a la evidencia tentativa de este ensayo, un factor crucial para facilitar la sustentabilidad política del neoliberalismo en la era democrática.

NOTAS

1. Algunos de los exponentes más significativos de este enfoque son: Victor Bulmer-Thomas (ed.), *The New Economic Model in Latin America and Its Impact on Income Distribution and Poverty* (New York: St. Martin's, 1996); Robert A. Dahl, "Why Free Markets are not Enough", *Journal of Democracy*, 3, 3, July 1992, pp. 82-89; Ian Roxborough, "Neo-liberalism in Latin America: Limits and Alternatives", *Third World Quarterly*, 13, 3, 1992, pp. 421-40.
2. Ver, por ejemplo, Hernando de Soto, *El otro Sendero* (Lima: Barranco, 1984); Enrique Krause, "Old Paradigms & New Openings in Latin America", *Journal of Democracy*, 3, 1, January 1992, pp. 15-24; Jeremy Sheamur, "In Defense of Neoliberalism", *Journal of Democracy*, 3, 3, July 1992, pp. 75-81.
3. Por mencionar sólo algunos de los más importantes, véase Luiz C. Bresser Pereira, José M. Maraval y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach* (New York: Cambridge University Press, 1993); Atilio Borón, *State, Capitalism and Democracy in Latin America* (Boulder: Lynne Rienner, 1995); William C. Smith, Carlos H. Acuña y Eduardo Gamarra (eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform* (New Brunswick: Transaction, 1994). Una visión más optimista es presentada en Moisés Naim, *Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1993) y en David E. Hojman, "Neoliberal Economic Policies and Infant and Child Mortality: Simulation Analysis of a Chilean Paradox", *World Development*, 17, 1, January 1989, pp. 933-48.
4. Stephan Haggard y Robert Kaufman, "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado", *Desarrollo Económico*, 35, N° 139, octubre-diciembre 1995, pp. 362-63.
5. Los trabajos más clásicos e influyentes son: Charles Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64, 1956, pp. 416-424; Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy* (New York: McGraw Hill, 1959); Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism* (Hampshire: Gregg Revivals, 1993).
6. Ésta es la influyente tesis postulada por Claudio Véliz, *La tradición centralista de América Latina* (Barcelona: Ariel, 1984).
7. Tiebout, *op. cit.*
8. Aunque en términos generales las Naciones Unidas definen descentralización como la devolución de poder y responsabilidad sobre políticas públicas de nivel nacional a la esfera local, yo adopto la definición ofrecida por Pryor (en Panizza), que es formulada en términos más operativos. Éste define descentralización como el porcentaje de gastos (y rentas) de los gobiernos provinciales y municipales respecto del gasto (y renta) total del sector público. Dado que normalmente gasto y renta están fuertemente correlacionados, en este ensayo utilizaremos datos de gastos. Considerando que estaremos observando variaciones seccionales (o sea, entre países) y longitudinales (a través del tiempo), los datos de gastos son más apropiados para este tipo de comparaciones. Ugo Panizza, "On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence", *Journal of Public Economics*, 74, 1999, pp. 97-139.
9. Véase Barry R. Weingast, "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *The Journal of Law, Economics & Organization*, 11, 1, 1995, pp. 1-31; Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990).
10. Panizza, *op. cit.* También, ver Alberto Alesina y Enrico Spolaore, "On the Number and Size of Nations", *Quarterly Journal of Economics*, 112, 4, 1997, pp. 1027-56.
11. Al respecto consúltese Susana Penalva, Pedro Pirez, y Alejandro Rofman, "Centralización/descentralización del estado en Argentina", en Elsa Laurelli y Alejandro Rofman

- (compiladores), *Descentralización del estado: requerimientos y políticas en la crisis* (Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert y CEUR, 1989), pp. 147-209.
12. Ver Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5, 1, January 1994, pp. 55-69.
 13. Joel D. Aberbach y Bert A. Rockman, "Does Governance Matter - And If So, How? Process, Performance, and Outcomes", *Governance*, 5, April 1992, p. 141.
 14. Sobre este punto, véase Wayne A. Selcher, "A New Start Toward a More Decentralized Federalism in Brazil?", *Publius: The Journal of Federalism*, 19, Summer 1989, pp. 167-83; Bolívar Lamounier, "Institutional Structure and Governability in the 1990s", en Maria D. G. Kinzo (ed.) *Brazil: The Challenge of the 1990s* (London: Institute of Latin American Studies and British Academy Press, 1993), pp.117-37.
 15. Ver Victoria E. Rodríguez, "The Politics of Decentralization in Mexico: From Municipio Libre to Solidaridad", *Bulletin of Latin American Research*, 12, 2, 1993, pp. 133-45; Mauricio Merino (ed.), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano* (México, DC: Colegio de México, 1995).
 16. Kenneth Newton, "Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government", *Political Studies*, 30, June 1982, p. 190.
 17. Laurence Whitehead, "The Alternatives to 'Liberal Democracy': A Latin American Perspective", *Political Studies*, Special Issue 1992, p. 154.
 18. Sobre la política social del neoliberalismo, véase Carlos M. Vilas, "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo", *Desarrollo Económico*, 36, 144, enero-marzo 1997, pp. 931-52.
 19. Entre los que conjeturan la politización de estos fondos de emergencia social, véase Carol Graham y Cheikh Kane, "Opportunistic Government or Sustaining Reform?: Electoral Trends and Public-Expenditure Patterns in Peru, 1990-1995", *Latin American Research Review*, 33, 1, 1998, pp. 67-104. Otros trabajos enfatizan la función redistributiva de estos programas, como por ejemplo, Norbert R. Schady, "The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995", *American Political Science Review*, 94, 2, June 2000, pp. 289-304.
 20. Ver Victor Bulmer-Thomas, *op. cit.*
 21. Robert N. Gwynne, *Neoliberalism and Regional Development in Latin America*, mimeo, p. 5.
 22. Entre los más importantes exponentes de este enfoque analítico puede nombrarse Joan Nelson, "The Political Economy of Stabilization: Commitment, Capacity, and Public Response", en Robert H. Bates (ed.) *Toward a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective* (Berkeley: University of California Press, 1988). Otro trabajo que analiza el rol de los partidos más explícitamente es, Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions* (Princeton: Princeton University Press, 1995).
 23. Previos estudios han determinado que el tamaño del país es la variable más significativa para predecir el rumbo e intensidad de las reformas de descentralización fiscal. Véase Alesina y Spolaore, *op. cit.*
 24. Banco Interamericano de Desarrollo, *Fiscal Stability with Democracy and Decentralization*, Washington, DC, 1998, p. 171.
 25. Mario Sznajder, "Dilemmas of Economic and Political Modernisation in Chile: A Jaguar that Wants to Be a Puma", *Third World Quarterly*, 17, 4, 1996, pp. 729-30.
 26. Ver Peter S. Cleaves y Martin J. Scurrah, *Agriculture, Bureaucracy, and Military Government in Peru* (Ithaca: Cornell University Press, 1980).
 27. Aunque originalmente Riker postuló esta hipótesis con respecto a sistemas formalmente federales, es posible, por extensión, aplicar la misma lógica al concepto de descentralización. Véase William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance* (Boston: Little Brown, 1964), p. 101.
 28. Para el caso boliviano, ver Eduardo Gamarra, *Political Stability, Democratization, and the Bolivian National Congress*, Ph.D. diss., University of Pittsburgh, 1987. En Brasil, Scott

- Mainwaring y Anibal Pérez-Liñan, "Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress", *Legislative Studies Quarterly*, 22, November 1997, pp. 453-83. Para Perú, Luis Pasara, "La libanización en democracia", en Luis Pasara y Jorge Parodi (comps.), *Democracia, sociedad y gobierno en Perú* (Lima: CEDYS, 1988).
29. Brasil posee uno de los índices de volatilidad electoral (70 por ciento, incluyendo elecciones presidenciales y legislativas) más altos de América Latina. Véase Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 1995) p. 8.
 30. Ver Edward L. Gibson, "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", *World Politics*, 49, April 1997, pp. 339-70.
 31. Daniel A. Sabsay, "El federalismo argentino y la descentralización", en Dieter Nohlen (comp.), *Descentralización política y consolidación democrática: Europa y América del Sur* (Caracas: Nueva Sociedad, 1991) pp. 126-27.
 32. Douglas E. Ashford, "Territorial Politics and Equality: Decentralization in the Modern State", *Political Studies*, 27, 1, 1979, p. 77
 33. Entre las pocas excepciones puede mencionarse: Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, *op. cit.* y Scott Mainwaring, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil* (Stanford: Stanford University Press, 1999).